

# 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여 제고 방안

윤수린·류기락·김유미·황규성

KOREA RESEARCH

INSTITUTE

FOR VOCATIONAL

EDUCATION & TRAINING

KRIVET



기본연구

—  
2021-11

# 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여 제고 방안

—  
윤수린·류기락·김유미·황규성

KOREA RESEARCH

INSTITUTE

FOR VOCATIONAL

EDUCATION & TRAINING

K R I V E T



## 머 리 말

우리나라 노동조합은 설립된 이후로 노동자의 권익을 위해 다양한 역할을 해왔다. 특히 노동시장에서 약자를 보호하는 일에 크게 기여하였으며, 노동자를 위한 여러 처우 개선에도 힘써 왔다.

그러나 변화하는 일터 환경에 터하여 숙련개발이 어느 때보다 중요해지고 있는 현재, 노동조합도 숙련의 영역에 깊이 관여해야 한다는 목소리가 점점 커지고 있다. 사실 노동조합의 직업훈련 참여에 대한 논의는 과거에도 있었지만, 상당 부분 당위성 또는 거시적인 논의에만 그치는 경우가 많았으므로 논의가 실질적으로 정책에 활발하게 활용되지는 못했다.

본 연구는 노동조합의 직업훈련, 특히 ‘거버넌스’ 참여를 어떻게 제고해야 하는지 다각적으로 분석하고 있다는 점에서 이전 연구들과 차별성을 띄었다고 할 수 있다. 특히 노동조합의 거버넌스 참여와 노동자 숙련 간 관계를 실증분석하고, 노동조합의 직업훈련 참여에 대한 해외사례를 분석하여 유형화한 것은 새로운 시도라고 할 수 있다. 또한 설문조사, 인터뷰, 델파이조사 등 다양한 방법론을 활용하여 세부적인 단기적 및 장기적 정책적 시사점을 도출하였다.

본 연구는 한국직업능력연구원의 윤수린 박사가 과제 책임자로서 제1장 전체, 제2장 일부(제1절, 제2절, 제4절, 제5절), 제3장 일부(제1절, 제6절, 제8절), 제4장, 제5장, 제6장 전체와 제7장 1절, 3절 전체 및 2절 일부를 집필하였다. 그리고 본원의 류기락 박사는 제2장 제3절 일부와 제7장 제2절 일부를 집필하였다. 또한 본원의 김유미 전문연구원은 제3장 제7절을 집필하였고, 설문조사, 인터뷰 등 연구 과정에서 여러 지원을 하였다. 한편 외부

연구진으로서 한신대학교의 황규성 연구교수가 제3장(제2절, 제3절, 제5절)을 집필하였으며, 제3장 제4절 프랑스 사례의 경우 경제사회노동위원회의 손영우 전문위원에게 원고를 의뢰하였다.

본 연구가 숙련중심 노조주의 관점에서 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여를 제고하는 데 기여할 수 있기를 기대한다. 한편 본 보고서에 제시된 정책제언과 의견은 우리 원의 공식 의견이 아니며, 연구진 개인의 견해를 밝힌다.

2021년 10월  
한국직업능력연구원  
원장 류 장 수

# 제목 차례

## 요 약

### 제1장 서 론\_1

제1절 연구의 필요성과 목적 .....	3
제2절 연구 내용 .....	6
제3절 연구 방법 .....	8

### 제2장 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여: 이론적 검토와 거시적

#### 효과\_11

제1절 노동조합과 숙련의 관계 .....	13
제2절 플랫폼 자본주의와 노동조합 .....	22
제3절 직업훈련 거버넌스와 노동조합의 역할 .....	26
제4절 양적 분석: 노조의 직업훈련 거버넌스 참여와 숙련과의 거시적 관계 .....	31
제5절 소결: 직업능력개발 거버넌스에서 기대하는 노조의 역할 .....	40

### 제3장 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여 관련 국가별 사례\_43

제1절 국가별 사례의 분석틀 .....	45
제2절 덴마크 .....	47
제3절 독일 .....	63
제4절 프랑스 .....	78

제5절 영국 .....	97
제6절 미국 .....	121
제7절 한국 .....	137
제8절 소결: 국가별 유형화 및 시사점 .....	156

#### **제4장 노동조합의 직업훈련 참여 인식\_163**

제1절 설문조사 개요 .....	165
제2절 설문조사 주요 결과 .....	168
제3절 소결 .....	183

#### **제5장 노동조합 직업훈련 거버넌스 참여의 실제\_185**

제1절 직업훈련 거버넌스 조직 담당자 대상 면담 .....	187
제2절 노동계 인사 대상 면담 .....	197
제3절 소결 .....	210

#### **제6장 정책제언을 위한 델파이조사\_213**

제1절 델파이조사 개요 .....	215
제2절 델파이조사 주요 내용 .....	219
제3절 소결 .....	231

#### **제7장 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여 제고 방안\_233**

제1절 정책제언 방향 .....	235
제2절 세부 정책제언 .....	238



제3절 맺음말 .....	252
---------------	-----

## SUMMARY\_255

## 참고문헌\_257

## 부 록\_291

〈부록1〉 독일 노르트라인-베스트팔렌주 노조의 직업훈련 참여 사례 .....	293
〈부록2〉 프랑스 직업훈련과 관련한 주요 노사협약 및 입법 .....	300
〈부록3〉 CNNCEFP(Commission Nationale de la Négociation Collective, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle: 단체교섭·일자리·직업 훈련위원회) .....	306
〈부록4〉 노동계 인사의 노동자 직업능력개발 관여 관련 인식 조사 설문지 .....	310
〈부록5〉 델파이조사 1차 질문지 .....	316
〈부록6〉 델파이조사 2차 질문지 .....	320
〈부록7〉 델파이조사 3차 질문지 .....	326

## 표 차례

〈표 2-1〉 회귀분석 결과표(종속변수=개인의 문해력 및 수리력) .....	36
〈표 3-1〉 국가별 사례의 분석틀 .....	46
〈표 3-2〉 독일 노동자 평의회의 직업훈련 참여 프로그램 .....	75
〈표 3-3〉 미국의 정부 주도 직업훈련 관련 법령 변천 .....	126
〈표 3-4〉 정규직과 비정규직의 시간당 임금 총액 .....	139
〈표 3-5〉 단체별 조합원 수 .....	142
〈표 3-6〉 지역노사민정협의회 광역 사무국 설치 현황 .....	147
〈표 3-7〉 지역별 인적자원개발위원회의 노동조합 참여 현황 .....	148
〈표 3-8〉 산업별 인적자원개발위원회의 노동조합 참여 현황 .....	150
〈표 3-9〉 사례분석: 6개 국가별 비교 및 노조의 거버넌스 참여 유형화 .....	159
〈표 4-1〉 응답자 특성 .....	168
〈표 4-2〉 기술변화와 노동시장 구조 변화 관련 노동조합의 영향력에 대한 예측 .....	169
〈표 4-3〉 기술변화와 노동시장 구조 변화 관련 우리나라 노동조합이 관여해야 할 의제(agenda)-1+2+3순위 .....	170
〈표 4-4〉 현재까지 각 사안에 따른 노동조합의 기여도(N=271) .....	171
〈표 4-5〉 그룹별 T분석: 노동조합의 기여도 평가 - 노동자 직업능력개발 .....	172

〈표 4-6〉 거버넌스에 참여하는 노동계 인사들의 전문성과 역량(N=271) .....	173
〈표 4-7〉 사안에 따른 개별 노동자의 직무역량(숙련) 중요도 평가 .....	174
〈표 4-8〉 개별 노동자의 직무역량(숙련) 중요도 평가 - 노동자의 임금 수준 유지 및 확대 .....	175
〈표 4-9〉 개별 노동자의 직무역량(숙련) 중요도 평가 - 노동자의 고용안정 .....	175
〈표 4-10〉 개별 노동자의 직무역량(숙련) 중요도 평가 - 노동자의 전직 및 이직 .....	176
〈표 4-11〉 개별 노동자의 직무역량(숙련) 중요도 평가 - 노동자의 복지 향상 .....	176
〈표 4-12〉 개별 노동자의 직무역량(숙련) 향상을 위한 직업능력개발 정책 개발 및 정책 실행 관련 인식 .....	177
〈표 4-13〉 개별 노동자의 직무역량(숙련) 향상을 위한 직업능력개발 정책 개발 및 정책 실행의 중요도 평가 .....	178
〈표 4-14〉 우리나라 노동조합의 직업능력개발 정책 개발 및 정책 실행에 대한 참여도 평가 .....	178
〈표 4-15〉 노동조합이 직업능력개발 정책 개발 및 정책 실행에 참여해야 하는지에 대한 평가 .....	179
〈표 4-16〉 노동자의 직업능력개발 정책 개발 및 정책 실행에 대한 주체별 역할의 중요성 평가 .....	180
〈표 4-17〉 우리나라 노동조합의 직업능력개발 참여에 저조한 원인 평가 .....	181

〈표 4-18〉 노동시장 및 기술 변화에 따른 직업능력개발 관련 노동자들의 입장을 대변하기 위해 노동조합이 직업 능력개발 정책 또는 사업에 참여하는 바람직한 방식 ……	182
〈표 5-1〉 면담에 참여한 인적 특성(I) ……	188
〈표 5-2〉 면담에 참여한 인적 특성(II) ……	198
〈표 6-1〉 패널 수에 따른 최소 CVR값 ……	217
〈표 6-2〉 최종 평가요소 ……	218
〈표 6-3〉 우리나라의 노동조합이 노동자 직업훈련 및 직업능력개발 관련 의제에 보다 관심을 갖도록 촉진할 수 있는 정책적 방안 ……	221
〈표 6-4〉 우리나라 노동조합의 노동자 직업훈련 거버넌스 참여를 독려할 수 있는 방안 ……	225
〈표 6-5〉 노동조합이 직업능력개발 정책 및 사업과 관련한 관여 방식 ……	228
〈표 7-1〉 정책제언 요약 ……	237
〈표 7-2〉 현 지역인자위 및 산업별 인자위의 본위원회 인원 비율 ……	244

## 그림 차례

[그림 1-1] 본 연구 방법의 절차 및 내용 도식화 .....	10
[그림 2-1] 노동조합의 지향성 도식화 .....	15
[그림 2-2] 노조의 거버넌스 참여와 국가별 평균 문해력 간 관계 .....	35
[그림 2-3] 노조의 거버넌스 참여와 국가별 평균 수리력 간 관계 .....	35
[그림 2-4] 개인의 훈련 여부와 노조 거버넌스 참여의 상호작용 .....	39
[그림 3-1] 덴마크의 유연안정성 모델 .....	48
[그림 3-2] 덴마크의 노동시장훈련(AMU) 거버넌스 .....	56
[그림 3-3] 독일의 재직자 직업훈련 거버넌스 .....	70
[그림 3-4] 프랑스의 직업훈련 거버넌스 .....	87
[그림 3-5] CREFOP의 체계 사례(오베르뉴-론-알프스 광역) .....	93
[그림 3-6] WIB의 파트너십 .....	133
[그림 3-7] 비정규직 근로자 비율 .....	139
[그림 3-8] 국가별 노조의 직업훈련 거버넌스 참여 유형 도식화 .....	160
[그림 3-9] 숙련중심 노조주의를 위한 정책 목표 .....	161
[그림 3-10] 국가별 유형화 이후 실증분석 방향성 .....	162
[그림 7-1] 배태된, 실천적 참여로의 이행 방안 도식화 .....	236



## 요 약

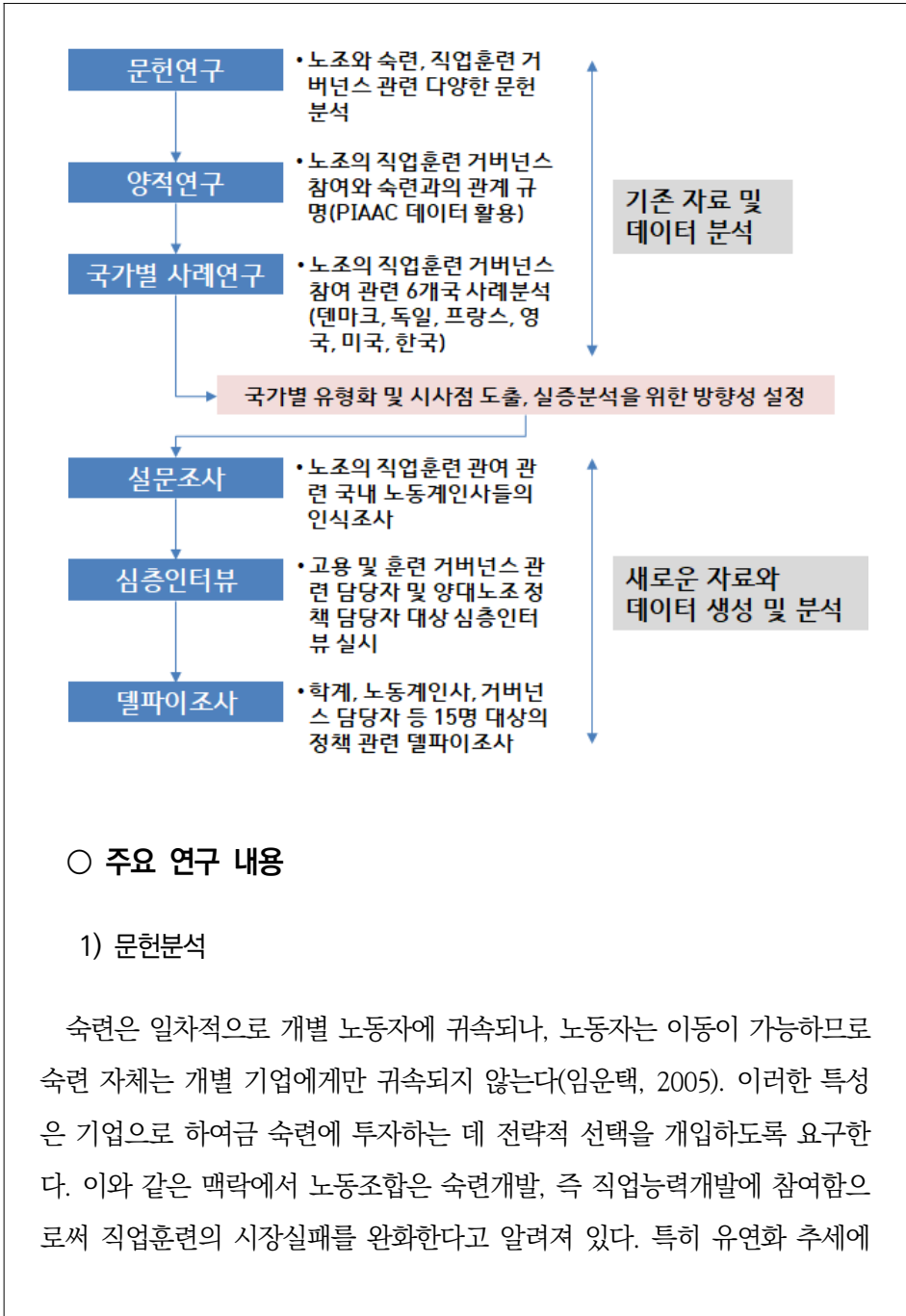
### ○ 연구 내용

이 연구에서는 먼저 노조의 직업능력개발 참여와 거버넌스에 대한 문헌분석을 수행하고, 노조의 활동이 일반숙련에 미치는 영향에 대해 간단히 양적 분석 또한 제시한다. 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여에 대한 여러 국가들의 사례를 살펴본 다음, 한국의 사례를 집중적으로 연구하고자 한다. 각 국가들 사례에서 노조가 직업훈련에 참여하게 하는 유인책이나 동력이 무엇이며, 이는 우리나라의 직업훈련 거버넌스에 어떤 것을 시사하는지 연구할 필요가 있다. 이를 연구하기 위해서는, 각 국가별 노조가 참여하는 직업훈련 거버넌스의 세부 사항까지 참고하고자 한다.

국가별 사례 이후에는, 우리나라 노조의 낮은 직업훈련 거버넌스 참여도의 원인과 현황을 파악하기 위해 직업훈련 거버넌스에 참여하는 노동계 인사들을 대상으로 직업능력개발 참여 관련 인식조사를 실행한다. 또한 거버넌스 운영 실무자들 및 실제 거버넌스에 참여하는 노동계 인사들을 대상으로 거버넌스 운영(참여) 현황과 문제점에 대해 심층 면담을 하고, 시사점을 도출한다. 궁극적으로는 노조의 직업훈련 거버넌스 참여를 제고하기 위한 정책제언을 목표로 한다.

### ○ 연구 방법론

본 연구를 위해, 다음의 연구 방법과 절차를 적용하고자 한다.



## ○ 주요 연구 내용

### 1) 문헌분석

숙련은 일차적으로 개별 노동자에 귀속되나, 노동자는 이동이 가능하므로 숙련 자체는 개별 기업에게만 귀속되지 않는다(임운택, 2005). 이러한 특성은 기업으로 하여금 숙련에 투자하는 데 전략적 선택을 개입하도록 요구한다. 이와 같은 맥락에서 노동조합은 숙련개발, 즉 직업능력개발에 참여함으로써 직업훈련의 시장실패를 완화한다고 알려져 있다. 특히 유연화 추세에



대응하여, 서구의 노조들은 이전보다 직업능력개발을 보다 핵심적인 사안으로 받아들이게 된다. 또한 지식경제사회에서의 직업능력개발은 노사의 협력을 아우르는 시스템하에서 효과를 발휘할 수 있으며, 여기에서 노동조합의 직업능력개발에 대한 관심과 노력이 요구됨을 알 수 있다.

그러나 '노동조합의 영향력 약화'에 대한 논의가 지속적으로 제기되고 있다. 특히 Ackers(2015)는 산업화 시대에서 후기 산업화 시대로의 이행, 다국적 기업과 정부의 자유화가 주도하는 경제의 글로벌화, 회사 운영의 유연화, 개인의 계급 및 직업 정체성 퇴색, 신자유주의의 부상, 노동조합의 전략적 실패 등을 그 이유로 내세우고 있다. 그러나 일부 국가의 노조에서는 축소된 노조의 영향력에 대비하여 국제적인 연대를 포함한 전반적인 외연을 확장하고 있다. 향후 노동조합은 이처럼 기업의 노사관계에만 종속된 활동을 지양하고 사회적 문제해결을 위한 운신의 폭을 넓힐 필요가 있다.

동시에 이해관계자들의 자율적 참여를 도모하여 사회문제 해결에 기여하는 거버넌스 방법론이 부상해 왔다. 다양한 이해관계자들의 긴밀한 협력과 조정을 통해 노동시장에 적합한 직업훈련을 결정하고 실행하는 것이 직업훈련 거버넌스의 핵심이다. 이는 직업훈련을 위한 '사회적 합의 모형'과 밀접히 연계되는데, 노사정이 적극적으로 참여하거나 협력하지 않으면 작동하기 힘들다는 특성이 있다. 사회적 합의 모형이 효과적으로 작동하고 노동조합이 이 안에서 역할을 하기 위해서는, 노동계를 비롯한 거버넌스의 모든 참여자는 노조의 직업훈련 참여가 노동시장과 사회에 다각적으로 기여할 수 있다는 것을 인지해야 한다.

## 2) 양적 분석

본 연구에 본격적으로 착수하기 전에 규명해야 할 사항은, 노동조합의 직업능력개발 거버넌스 참여가 실제로 숙련을 제고하는 데 긍정적인 영향을 미치느냐는 것이다. 이를 밝히기 위해 양적 분석을 시도하고자 한다. 숙련 관련 국제 데이터인 PIAAC를 노조 관련 국제 데이터인 ICTWSS와 연계하여, 노조의 거버넌스 참여가 실제 개인의 숙련과 관계가 있는지 탐색하였다. 노동조합 활동과 관련한 핵심 변수로서 ‘정부의 사회경제정책 결정에 노동조합과 고용주의 참여 정도’를 포함하였고(‘노조의 거버넌스 참여 수준’의 대리변수), 종속변수를 개인의 숙련점수(문해력, 수리력)로 설정한 회귀분석을 실시하였다. 또한 개인변수인 ‘최근 1년간 훈련 여부’와 국가변수인 ‘정부의 사회경제정책 결정에 노동조합과 고용주의 참여 정도’의 상호작용항을 추가하여, 훈련이 개인의 숙련에 미치는 영향에 노조의 거버넌스 참여 수준이 조절효과를 갖는지 규명하였다.

‘정부의 사회경제정책 결정에 노동조합과 고용주의 참여 정도’는 개인의 문해력, 수리력에 양적으로 유의하게 영향을 미침을 확인할 수 있었다. 또한 훈련이 개인의 숙련에 미치는 긍정적인 영향에 노조의 거버넌스 참여 수준이 양적인 조절효과를 갖는 것으로 나타났다. PIAAC 조사가 일반숙련 대상이라는 점을 감안하여 해석상에 유의를 요하나, 회귀분석 결과를 일반화한다면 노동조합의 거버넌스 참여도 제고를 통해 국민들의 숙련향상을 기대할 수 있다.

### 3) 해외사례 분석

우리나라를 포함하여 총 6개 국가에서의 노동조합의 직업훈련 거버넌스의 양상에 대해 알아보았다. 넓은 범위에서 조합주의 생산체계에 해당하는 덴마크, 독일, 프랑스의 사례를 보았고, 자유주의 생산체계에 해당하는 영국과 미국 사례를 보았으며, 마지막으로 한국의 사례도 포함하였다.

6개 국가는 공통적으로 자유로운 노동이동이 보장되고, 민주주의 정치 체제하에서의 자유시장체계를 갖지만, 이들 국가의 노동시장 특성, 노조 특성, 노조 의제의 확산성에 따른 노조의 숙련 참여 양상은 매우 다르다는 것을 알 수 있다.

노동시장 특성, 노조 특성, 노조의 직업훈련 거버넌스 참여 양상에 따라 유형화가 가능하다는 것을 알 수 있다. 주로 덴마크와 독일이 조정시장경제 체제로서의 노동시장 특성, 노조 특성 측면에서 비슷한 양상을 보이며, 직업훈련 거버넌스에서 노조가 중요한 축을 담당한다는 것을 알 수 있다. 사회적 대화의 참여에도 한 축을 담당하지만, 산업 수준에서 훈련기금 등을 운영하며 자체적으로 숙련형성에 직접 개입하기도 한다. 프랑스의 경우 전형적인 조정시장경제체제 특성을 가지고 있긴 하지만, 도제 및 자격체계가 덴마크와 독일에 비해서는 체계적이지 않다. 그러나 노동 및 직업훈련과 관련한 대부분의 사안에서는 노사가 공동으로 문제를 해결하며, 직업훈련 제도의 도입 및 변화를 주도한다.

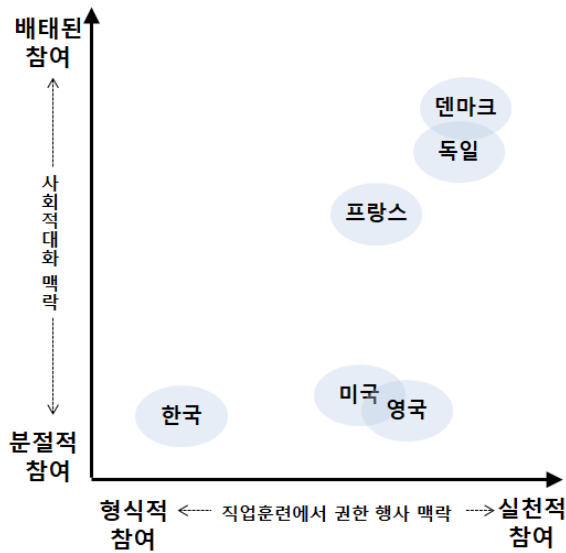
영국의 경우 전형적인 자유시장경제체제로서 유연한 노동시장, 일반숙련, 미흡한 도제 전통을 가진다는 측면에서 미국과 유사하다. 집권하는 정권에 따라 직업훈련체계 근간이 쉽게 변화한다는 특성이 있으며, 이에 따라서도 노조의 영향력이 좌우되기도 한다. 훈련기금 운영 등으로 노조의 실천적 역

량을 키워왔지만, 현재 보수당 정권이 집권하면서 훈련기금의 지속 가능 여부가 주목을 받고 있다. 미국의 경우 전형적으로 고용보호가 전무하고 유연한 노동시장으로서 역사적으로 노조의 발달이 저해되어 왔으나, 지역의 인력개발투자위원회 거버넌스에서 미약하게나마 역할을 담당하고 있고, 훈련파트너십 기관의 별도 운영 등을 통해 직업훈련 관련 실천적 역량을 키우고 있다. 한국은 미흡한 도제제도와 숙련-자격-임금의 연결고리가 약한 국가로서 국가 주도적 직업능력개발체계가 유지되어 왔다. 최근 분권화가 강조되며 직업훈련 관련 여러 거버넌스가 생겼지만, 노조의 역할은 여전히 미미하다. 실천적으로도 노조가 직접 훈련에 개입하는 사례는 건설산업 사례 외에 거의 없다.

노조의 숙련 참여 유형화는 크게 다음의 네 가지로 구분하였다. 먼저 노조의 직업훈련 거버넌스 참여가 노동시장의 이해관계자들 간 촘촘한 사회적 대화 속에서 이루어지는 역사적 체계성을 갖췄다면, '배태된(embedded) 참여'로 구분하였다. 배태된 참여의 특징은, 수준 높은 사회적 대화의 체계 속에서 노조가 인식하는 숙련 관련 이슈가 대부분의 이해관계자들에게 공유되고, 이에 기반한 실질적인 논의가 이루어진다는 것이다. 노조가 배태된 참여를 하는 경우, 노조의 의제를 정당정치 및 시민사회와 연계할 수 있는 역량도 갖춰져 있는 경우가 많다. 또한 노조조직력과 노조중심성, 단체협약적용률이 상대적으로 높다는 특징도 있다. 반면 이에 대치되는 개념으로서, 노조가 명목상 직업훈련 거버넌스에 참여하고 있으나 파편적, 분절적 참여로 인해 이러한 논의 양상이 역사적으로 배태되어 있지 않았거나, 사회적 대화에 참여하는 다양한 이해관계자들 간 의제 확산이 충분히 이루어지지 않는 경우 '분절적 참여'로 구분하였다.

또한 노조가 사회적 대화 수단 외에 보다 실용적, 기능적으로 직접 직업훈

런 거버넌스에 참여하는 경우 ‘실천적 참여’로 구분하였다. 반면 이에 대치되는 개념으로서, 노조의 직업능력개발 참여가 실용적이라기보다 담론 중심의 활동에 집중하며, 실제 직업훈련 개입과는 거리를 두는 경우 ‘형식적 참여’로 구분하였다.



다음부터 제시되는 실증분석부터는 우리나라의 노조가 직업훈련 거버넌스에서 ‘분절적, 형식적 참여’ 양상을 띠는 근본적인 원인과 현황, 그리고 ‘배태된, 실천적 참여’로 이행하기 위한 정책 대안을 탐색한다.

#### 4) 설문조사

본 설문조사를 통해 노동계 인사들의 직업훈련 참여 전반에 대한 인식을 살펴보고자 하였다. 설문조사의 대상은 크게 두 그룹으로 나뉘는데, 한 그룹

은 현재 고용 및 직업훈련 거버넌스에 참여하고 있는 노동계 위원, 다른 한 그룹은 양대 노총의 차장급 이상의 직급자로서, 현재 거버넌스에 참여하고 있지 않더라도 이들이 노동계의 직업능력개발 참여 전반에 대한 노조의 입장을 어느 정도 대변할 것이라 가정하고 설문을 실시하였다.

본 절의 설문조사 결과에서 미루어 볼 때, 노동조합은 여태까지의 직업능력개발에 노조 기여도가 높지 않다고 자평했음에도 불구하고, 노동자의 직업훈련 필요성에 대한 인식 수준이 높은 편이고, 임금, 승진 등 노동자의 제반 처우에 숙련 수준이 중요하다고 인식하는 비율도 높은 편으로 나타났다. 또한 직업훈련 정책 결정 및 정책 실행에 관하여 노조 참여의 당위성 인식 수준도 높은 것으로 나타났다. 그러나 노조의 전통적인 교섭 주제인 임금인상, 고용안정성, 작업환경 개선에 대한 중요성이 다소 높아, 기술변화 및 노동시장 구조 변화에 따른 노조의 주요 의제(agenda)의 우선순위에서 직업능력개발 관련 주제는 밀리는 경향이 있다.

노동계 인사들은 노동자의 직업능력개발 정책에 대한 기획 및 실행에 있어서 고용노동부, 정책 실행 기관과 더불어 그들의 역할이 중요하다고 인식하고 있었다. 하지만 직업훈련 의제는 번번이 다른 사안에 비해 밀리는 경향이 있으며, 사용자 측의 관심이 높지 않고 노조가 직업훈련에 마땅히 기여할 기회가 부족한 것이 노조의 직업훈련에 낮은 참여를 보이는 원인으로 인식하고 있었다.

일부 문항에 대해서는 한국노총과 민주노총의 응답 결과가 통계적으로 다른 것을 알 수 있었다. 한국노총이 민주노총에 비해 직업훈련에 대한 노조 인식이 통계적으로 높은 편이며, 이는 최근 정부 거버넌스 참여에 한국노총 측이 보다 활발히 참여해 온 것이 원인 중 하나인 것으로 파악된다.

본 설문조사를 통해, 다음의 시사점을 얻을 수 있다.

첫째, 급변하는 노동시장에 대비한 직업훈련의 중요성이 모든 노동계 인사들 대상으로 새롭게 공유될 필요가 있다.

둘째, 노조가 중심이 되어 추진할 수 있는 직업훈련 관련 경험이 필요하다.

셋째, 양대 노총이 모두 참여할 수 있는 거버넌스의 장을 확대할 필요가 있다.

##### 5) 전문가 심층 인터뷰

본 연구에 관한 전문가 심층 면담은 두 그룹으로 나누어 진행하였다. 한 그룹은 고용 및 직업훈련 거버넌스 실무 담당자(사무국장 및 팀장) 대상으로 진행하였고, 다른 한 그룹은 양대 노총의 사무총장 정책 담당 직급자를 대상으로 진행하였다. 직업훈련 거버넌스 담당자 대상으로는 실제 거버넌스 운영상의 어려움과 성공사례, 노동조합의 거버넌스 참여 촉진을 위한 정책제언에 대한 면담을 주로 수행하였으며, 노동계 인사들 대상으로는 실제 노동계의 직업훈련 거버넌스 참여에 대한 인식, 거버넌스 참여에 있어서의 애로사항, 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여 관련 정책제언에 대한 면담을 주로 수행하였다.

면담 주제와 내용은 약간 다르지만(전자는 거버넌스 운영 중심, 후자는 노조의 직업훈련 거버넌스 참여에 대한 근본적인 이슈 중심), 대부분 같은 맥락에서 풀이되는 내용들이 많았다. 시사점은 아래와 같이 요약할 수 있다.

첫째, 거버넌스의 체계를 재정비할 필요가 있다.

둘째, 노조가 거버넌스에 보다 활발히 참여할 수 있는 환경을 구축해야 한다.

셋째, 지역 및 산업 단위에서 노조가 실질적으로 직업훈련에 대한 관여를

주도할 수 있는 기회를 제공해야 한다.

넷째, 직업훈련에서 상대적으로 소외된 노동자들을 위한 초기업적 논의가 진행될 수 있도록 거버넌스가 일정 부분 역할을 할 필요가 있다.

다섯째, 거버넌스 사무국을 대상으로 전반적 지원이 필요하다.

여섯째, 노동계 인사들 사이에서 직업훈련 자체에 대한 패러다임이 보다 긍정적으로 전환될 수 있도록 정부 차원의 노력이 필요하다.

## 6) 델파이조사

본 연구의 목적은 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여 제고를 위한 실질적이고 구체적인 정책 대안을 제언하는 것이므로, 보다 다양한 전문가들 간 합의를 도출하는 것 또한 중요하다. 따라서 정책제언을 위한 델파이조사를 수행하여, 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여 독려 방안에 대한 다각적인 정책지원 방안을 파악하고자 한다.

본 델파이조사의 대상자는 관련 노동 및 노동조합 분야의 학계 종사자 8명, 노동계 종사자 5명, 그리고 고용 및 직업훈련 거버넌스 종사자 2명으로, 총 15명이다.

상기의 조사 목적을 달성하기 위해, 델파이조사는 먼저 크게 세 가지 문항에 대해 전문가 집단의 의견을 구하고자 하였다. 첫 번째, 우리나라의 노동조합이 직업훈련 및 직업능력개발 관련 의제에 보다 관심을 갖도록 촉진할 수 있는 정책적 방안에 대한 것이다. 두 번째, 우리나라 노동조합의 노동자 직업훈련 거버넌스 참여를 독려할 수 있는 방안에 대한 것이다. 세 번째, 노동조합이 직업능력개발 정책 및 사업과 관련한 관여 방식(직업훈련 거버넌스 참여 외)에 대한 의견이다.

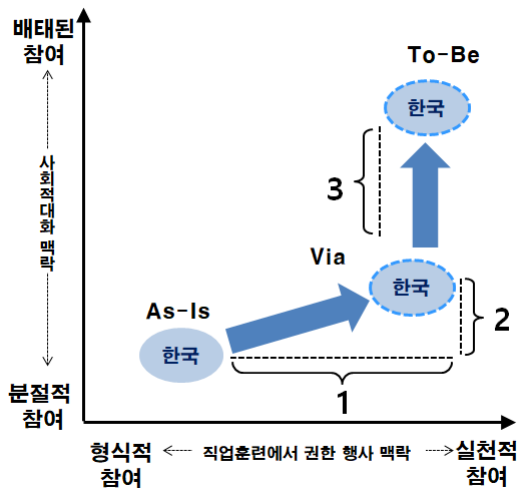


1차 델파이조사는 개방형 질문으로 구성하였고, 2차 델파이조사에서는 각 항목에 대해 동일한 패널들을 대상으로 중요도를 체크하도록 하였다. 연구진이 인식조사 및 심층 인터뷰를 통해 도출한 시사점 및 1차 델파이조사에서 수집한 주관식 응답을 토대로, 비슷한 내용들을 하나로 수렴하고 정제 한 후 2차 델파이조사를 진행했다. 2차 델파이조사 이후, 각 문항별로 산출한 사분범위를 참조하여 각 패널의 응답 경향을 살펴보고, 3차 델파이조사에서는 본인이 2차 델파이조사 때 응답한 내용이 사분범위를 벗어나 있는 경우 응답을 재고할 수 있는 기회를 부여하였다.

연구진이 수행한 인식조사, 심층 인터뷰, 그리고 델파이조사 결과를 기초로 하여 정책제언을 마련하였다.

### 7) 정책제언

정책제언은 다음의 방향에 근거하여 제시하였다.



‘형식적, 분절적’ 참여 양상에서 ‘배태된, 실천적 참여’로의 단선적 이동은 어렵기 때문에, 단기적으로는 사회적 대화 체계가 미흡하지만 직업훈련에 어느 정도 직접 개입하며, 실천적 역량을 쌓아온 영미모델을 고려하고자 한다(위의 그래프상 ‘1’ 부분).

일차적으로 영미식 실천적 참여를 지향한다 해도, ‘배태된 참여’로 이행하기 위한 디딤돌로서 단기적 정책 방안을 제시한다(위의 그래프상 ‘2’ 부분). 이는 장기적인 시각에서의 ‘배태된 참여’를 독려한다기보다 현 거버넌스의 활용성을 최대한 높이기 위한 목적이다.

덴마크 및 독일식의 배태된 참여로 이행하기 위한 장기적 정책 대안도 제시한다(위의 그래프상 ‘3’ 부분). 정책제언의 요약 내용은 다음 표와 같다.

그래프상 표기	설명	세부 정책제언
‘1’	· 노조의 직업훈련 거버넌스예의 ‘실천적 참여’를 제고하기 위한 정책제언	· 노사공동훈련 부활 · 위기산업 발생 시 노조의 직업훈련 참여 기회 부여 · 직업훈련 필요성을 절감하는 산별노조 중심으로 직업훈련 경험 축적 · 노조의 직업훈련 관련 역량 강화 프로그램 수행 · 노동자 학습기금 필요성 재점화
‘2’	· 노조의 직업훈련 거버넌스예의 ‘배태된 참여’를 제고하기 위한 ‘단기적’ 정책 제언(현 거버넌스의 활용성 제고)	· 각 고용 및 훈련 거버넌스의 역할과 책임 명확화 및 연계성 강화 · 각 고용 및 훈련 거버넌스에서의 노동계 위원 수 확대 · 노동계 위원의 거버넌스 참여를 근로시간 면제 대상 업무로 명시화 · 거버넌스 사무국의 예산 및 인력 지원 확대 · 거버넌스에서 노조와 다양한 노동계층의 연계 · 직업훈련 정책기획 초기부터 노동계 위원의 참여 명시화
‘3’	· 노조의 직업훈련 거버넌스예의 ‘배태된 참여’를 제고하기 위한 ‘장기적’ 정책 제언	· 숙련-자격-임금의 연계성 확보 · 초기업 노조, 산별노조 활성화 · 현 직업훈련 개념을 평생교육으로 인식하도록 함. · 노동시장에서의 기능적 유연화 전략 수립 · 유급학습권 보장

# 제1장

## 서론

제1절 연구의 필요성과 목적

제2절 연구 내용

제3절 연구 방법



## 제1장 | 서론

### 제1절 연구의 필요성과 목적

잘 알려진 것처럼, 우리나라는 노동조합이 참여할 수 있는 사회적 대화 토양이 매우 취약한 국가인데, 노조의 낮은 조직률(10% 내외)과 낮은 중심성이 일차적인 한계라고 할 수 있다. 그리고 우리나라의 노조 특징은 유럽의 선진국들과 달리 산업별 노조가 아닌 기업별 노조 중심으로서, 사회적 대화의 장에서 노조가 한 목소리를 내며 노동자의 입장을 대변하는 데 한계를 보여 왔다. 게다가 오랜 기간 민주노총과 한국노총의 두 노조 간 대립과 반목으로 특정 사안에 대해 노조의 목소리가 하나로 모이지 않거나 각종 회의체에서 둘 중 한 단체는 소극적으로 참여하는(예: 지역노사민정협의회 및 지역인적자원개발위원회, 산업별 인적자원개발위원회에서의 민주노총) 양상이 이어졌다. 일부 정권에서 친노조정책과 상반된 길을 걸어왔던 것 또한 노조가 참여하는 사회적 대화가 활성화되는 데 걸림돌이 되었다고 평가된다.

‘직업능력개발’ 또는 ‘숙련’, 더 좁게는 ‘직업훈련’에 대한 노조의 관여로 관점을 좁힌다면, 보다 심각하다는 것을 알 수 있다. 여느 국가와 마찬가지로

#### 4 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여 제고 방안

졌지만, 우리나라 노조의 주요 관심사는 임금과 고용안정성인데, 우리나라의 경우 숙련에 대해서는 특히 매우 낮은 관심과 미흡한 이해도를 가지고 있다. 반면 다른 국가들의 노조 또한 임금 및 고용안정성이 우선순위이나, 이런 국가들은 몇 차례의 경제위기와 고용위기를 겪으며 노조의 숙련에 대한 관심도가 점진적으로 높아져 온 것과 대조적이다.

노조가 숙련에 관여하는 것에는 여러 의의가 있다. 노조의 숙련 개입은 유연화 추세와 이로 인한 부작용을 완화시킬 수 있으며, 직업훈련을 시장에 맡겼을 때 나타날 수 있는 외부성 문제를 경감할 수 있다. 또한 노조의 숙련 개입으로 노사가 함께 노동자에 대한 숙련 투자의 유인이 높아질 수 있다. 최근의 플랫폼 자본주의 부상, 코로나19 바이러스의 확산으로 인한 급격한 노동시장의 변화 맥락 속에서는 숙련에 대해 노동자들의 입장을 대변할 수 있는 노동조합의 역할이 보다 중요해졌다고 할 수 있다.

한편 사회문제 해결을 위한 ‘거버넌스’ 방법론이 최근 20여 년간 각광을 받아왔다. 이는 정책 결정 및 사업 추진에 관여하는 이해관계자들이 공동의 목표를 달성하기 위해 자발적으로 의사결정에 참여하는 제반 장치로서, 새로운 사회문제 해결 방안의 하나로서 가능성을 갖는다.

기존에 우리나라에는 고용 및 직업훈련 거버넌스의 일환으로서 지역고용심의회, 노사정협의회, 노사민정협의회라는 거시(macro) 단위의 숙련 관련 노조 참여 사회적 대화 플랫폼이 존재했다. 그 후 거시적 성격의 경제사회노동위원회(이하 경사노위), 중위(meso) 단위로서 지역노사민정협의회가 조직되고, 2013년 출범한 각 지역 및 산업별 인적자원개발위원회(인자위)에는 노동계 인사가 필수적으로 참여하여 지역 및 산업의 고용과 숙련 미스매치 해결과 관련하여 노조가 노동계의 입장을 대변하도록 되어 있다.

이렇듯 겉으로 보았을 때 여러 채널을 통해 노조가 숙련에 대한 사회적 대화에 참여할 수 있는 거버넌스 환경이 갖추어져 있다고 볼 수 있다. 그러나 여전히 이러한 플랫폼에서 노조의 활발한 참여가 미흡하며, 지역 및 산업별 인자위에서도 노조가 발언권이나 의결권을 활발히 활용하지 않고 있다.

이러한 문제점에 기반하여, 본 연구는 ‘거버넌스 참여’ 측면에서 노동조합의 직업능력개발 참여가 왜 미흡한지에 대해 탐색하며, 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여를 독려하기 위해서는 정책적으로 어떤 지원이 필요한지에 대해 논하고자 한다.

추후에 다시 밝히겠지만, 본 연구에서 정의하는 직업훈련 거버넌스는 ‘직업훈련 정책 및 실행 관련 자원을 배분하기 위한 권위의 행사’이다. 좁게 해석한다면 직업훈련에 대해 논의하는 사회적 대화로 의미를 한정하는 것이 가능하며, 본 연구에서도 많은 맥락 속에서 ‘사회적 대화’의 의미로 본 용어를 활용하였다. 그러나 거버넌스의 정의에서와 같이 궁극적으로 직업훈련의 제도적 차원을 활용하고 정치적 권위를 행사하기 위해서는 단순히 사회적 대화에만 참여하여 정책적 결정을 하는 것이 아니라, 직업훈련 전반에 일정 권한과 책임을 가져야 할 것이다. 따라서 본 연구에서의 ‘거버넌스’는 주로 사회적 대화의 의미로서 쓰이긴 하지만, 맥락에 따라서는 ‘참여 주체가 일정 권한과 책임을 갖는 장(場)’이라는 의미로 확장되기도 한다. 이는 ‘사회적 대화’와, ‘사회적 대화를 이끌기 위한 해당 분야 관련 권한과 책임’은 불가분의 관계이기 때문이다.

## 제2절 연구 내용

사실 이와 비슷한 종류의 연구에서 항상 등장하는 개념이 역사적 제도주의(historical institutionalism)이다. 이는 현재의 미흡한 직업능력개발에서의 노동조합(노조) 참여는 경로의존성(path dependency)에 의해 영향을 받는데, 즉 역사적으로 노조가 미흡한 참여를 보일 수밖에 없는 데에는 제도적 환경이 좌우한다는 것이다. 그러면서 빠지지 않고 등장하는 대표적인 국가가 독일과 영국이다. 독일의 경우 역사적으로 조합주의가 발달하여 노동자들의 숙련형성에 산업계, 노동계가 활발히 참여한 전통이 지금까지 이어져 오고 있다. 반면 영국의 경우 자유주의 국가로서 숙련을 둘러싼 이해관계자들이 느슨하게 연결되어 숙련형성을 위한 노사 협력체계가 미흡했고, 지금도 '저숙련 균형'의 대표 국가로서 알려져 있다(Thelen, 2004/2011).

왜 우리나라 노조는 직업훈련 거버넌스 참여가 미흡한가를 규명하기 위해, 역사적 제도주의 분석틀은 분명히 많은 도움이 될 것이며, 본 연구에서도 해외사례 분석을 다루면서 그러한 부분에 대하여 언급할 예정이다. 그러나 본 연구는 사례분석 후, 노조의 직업훈련 거버넌스 참여가 부실한 모든 이유를 역사적 제도주의로 환원하며 결국 정부가 보다 관심을 가져야 한다거나, 결국 대립적 노사관계를 해결해야 한다는 식의 추상적 대안을 선언적으로 제시하는 것을 지양하고자 한다. 예를 들어 미국과 영국의 경우 전통적으로 사회적 대화의 토양이나 노조의 발전이 미흡한 국가이다. 일부 국가들의 경우 한국처럼 대립적 노사관계 양상을 띠며, 유럽의 조합주의 국가들에 비해 노조의 조직률과 중심성도 낮은 편이다. 그러나 직업훈련 거버넌스 측면에서 분명 해당 국가들의 노조는 우리나라의 노조에 비해 많은 역할을 하고 있다. 사례분석에 포함하지 않은 다른 국가들(예: 호주, 아일랜드)도 마찬가지이다.



본 연구에서는 먼저 노조의 직업능력개발 참여와 거버넌스에 대한 문헌분석을 수행하고, 노조의 거버넌스 참여가 일반숙련에 미치는 영향에 대해 간단히 양적 분석 또한 제시한다. 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여에 대한 여러 국가들의 사례를 살펴본 다음, 한국의 사례를 집중적으로 연구하고자 한다. ‘여러 국가들’에는 앞에서 예시로 제시한 독일과 영국도 포함된다. 그러나 우리나라에 보다 현실적인 시사점을 줄 수 있는 국가는 미국이나 영국 같은, 우리나라처럼 사회적 대화 토양이 상대적으로 발달하지 않은 국가들 일지도 모른다. 노르딕 국가나 독일식 조합주의의 모범사례를 보는 것도 중요하지만, 실제로 사회적 대화 체계가 상대적으로 발달하지 않은 국가들에서 노조가 직업훈련에 참여하도록 하는 유인책이나 동력이 무엇이며, 이는 우리나라의 직업훈련 거버넌스에 어떤 점을 시사하는지 연구할 필요가 있다. 이를 연구하기 위해서는, 보기에 따라서는 각 국가별 노조가 참여하는 거버넌스의 세부 사항까지 참고할 필요가 있다.

국가별 사례 이후에는, 우리나라 노조의 직업훈련 거버넌스에 대한 낮은 참여도 현황과 그 원인을 탐색하기 위해 직업훈련 거버넌스에 참여하는 노동계 인사들을 대상으로 직업능력개발 참여 관련 인식조사를 실행한다. 또한 거버넌스 운영 실무자들 및 실제 거버넌스에 참여하는 노동계 인사들을 대상으로 거버넌스 운영(참여) 현황과 문제점에 대해 심층 면담을 하고, 시사점을 도출한다. 더불어 정책제언을 위한 전문가 델파이조사도 실시한다. 궁극적으로는 노조의 직업훈련 거버넌스 참여를 제고하기 위한 정책제언을 목표로 한다.

### 제3절 연구 방법

노동조합의 직업훈련 참여에 대한 논의는 기존에도 수행되었다. 이호창·이상호(1999), 김주섭 외(2003), 황선자 외(2014) 등의 문헌은 복수의 사례 분석을 통해 ‘숙련중심 노조주의’의 필요성을 강조하고 있다. 물론 이 문헌들의 주장들은 상당 부분 현재에도 유효하다. 그러나 여러 직업훈련 거버넌스가 새롭게 정착된 현 시점에서 노조의 참여 저조와 관련된 여러 문제가 노정되고 있는 만큼, 우리는 현 시점에서 ‘거버넌스’에 집중하여 문제의 틀을 새롭게 정의하고, 보다 현실적인 대안을 마련할 필요가 있다. 그리고 정책의 실효성을 담보하기 위해서는 노조의 직업훈련 거버넌스 참여 관련 방향성 정립과, 그 방향성에 비추어 봤을 때의 현 상황에 대한 명확한 진단, 참여 저조에 대한 다각적인 원인 분석이 선행되어야 한다. 따라서 연구 방법을 다음과 같이 제시한다.

#### 1. 문헌분석

선행연구를 통해 노동조합과 숙련(직업능력개발)의 관계에 대해 짚어보며, 자본주의의 변화와 노조의 역할, 직업훈련 거버넌스에 대한 문헌도 살펴본다.

#### 2. 양적 분석

노동조합의 거버넌스 참여와 직업능력개발 관련 국제 지표를 활용한 양적 연구를 실시한다. 숙련 수준과 관련하여 거의 유일하게 활용할 수 있는 자료

인 OECD 주관의 PIAAC(Programme for the International Assessment of Adult Competencies: 국제성인역량조사) 데이터와 노동조합 관련 국제 데이터인 ICTWSS(Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts)를 활용하였다.

### 3. 국가별 사례연구

먼저 덴마크, 영국, 독일, 프랑스, 미국 등 다양한 직업훈련 거버넌스 특성을 고려한 국가들을 선정하여 자료를 수집하고 사례분석을 실시하였으며, 한국의 사례도 포함하였다. 이 부분에서는 해당 국가들의 직업훈련 특성, 노동조합(노조)의 직업훈련 거버넌스 참여 양상, 노조의 직업능력개발 참여에 영향을 미치는 노조의 내외부적 특성에 대해 중점적으로 분석하고, 국가별 노조의 직업훈련 거버넌스 참여 양상을 유형화하였다.

### 4. 설문조사

노동계 인사들의 직업훈련 및 직업훈련 참여에 관련한 근본적 인식을 파악하기 위해, 노동계 인사들을 대상으로 설문조사를 실시하였다(설문지는 부록 참조).

### 5. 거버넌스 관계자 및 노조 관계자 심층 인터뷰

우리나라 노조의 직업훈련 거버넌스 참여와 관련하여, 직업훈련 거버넌스와 관계된 담당자 및 노동계 인사들과의 심층 인터뷰도 진행하였다. 이들을 대상으로 우리나라 노조가 직업훈련 거버넌스 참여와 관련하여 겪는 어려움

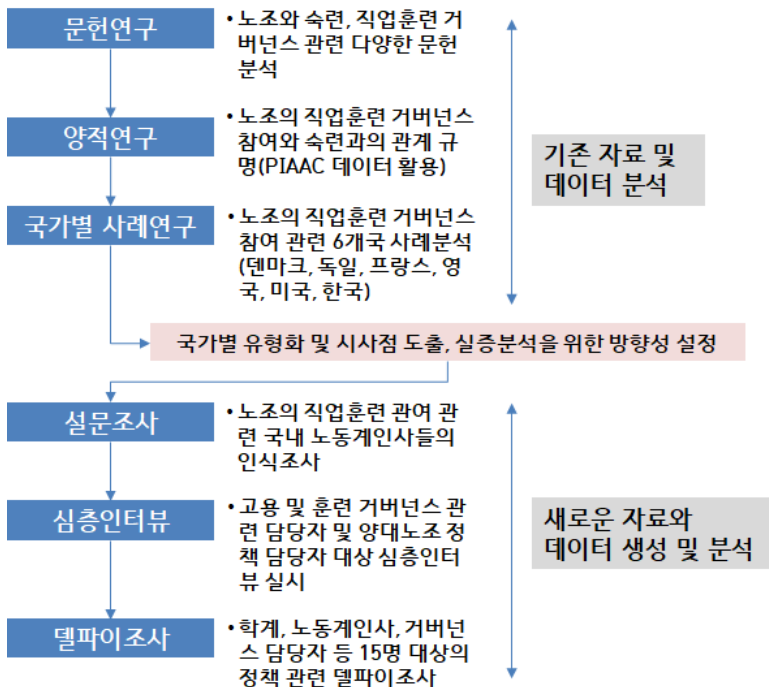
을 확인하며, 거버넌스 참여를 독려하기 위한 정책제언도 도출하였다.

## 6. 전문가 대상 델파이조사

우리나라 노조의 직업훈련 거버넌스 참여 독려 방안에 대한 정책제언을 정교화하기 위하여, 관련 학계 및 노동계 인사, 거버넌스 담당자를 대상으로 한 델파이조사를 실시하였다.

위의 연구 방법에 대한 절차와 내용을 도식화하면, 다음 [그림 1-1]과 같다.

[그림 1-1] 본 연구 방법의 절차 및 내용 도식화



## 제2장

# 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여: 이론적 검토와 거시적 효과

제1절 노동조합과 숙련의 관계

제2절 플랫폼 자본주의와 노동조합

제3절 직업훈련 거버넌스와 노동조합의 역할

제4절 양적 분석: 노조의 직업훈련 거버넌스  
참여와 숙련과의 거시적 관계

제5절 소결: 직업능력개발 거버넌스에서  
기대하는 노조의 역할



## 제2장 | 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여: 이론적 검토와 거시적 효과

### 제1절 노동조합과 숙련의 관계

#### 1. 노동조합의 성격

##### 가. 노동시장에서 노동조합의 역할

노동조합은 기본적으로 노동의 공급과 수요에 관여하며, 둘 사이의 고용 관계 조절에 기여한다. 즉, 고용주에게 공급되는 노동의 가격은 사회의 구조<sup>1)</sup>에 따라 좌우되고, 노동의 수요는 상품 시장의 크기, 생산기술, 일의 조직체계에 따라 결정되는데, 노동조합은 업무 계약 상세 내용에 대한 대리인으로서 노동자를 과도한 업무에서 보호하며, 비공식적 상호 책무의 수호자로서의 역할을 하기도 한다(Streeck, 2005).

Polanyi(1944)가 밝힌 바와 같이, 노동은 토지, 화폐와 더불어 상품으로서

---

1) 대표적으로 가구, 소득분배, 여가 또는 수입의 선호도를 결정하는 사회규범, 사회에서 여성의 역할, 교육시스템, 사회복지 제공 등이 여기에 해당한다(Streeck, 2005).

#### 14 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여 제고 방안

‘허구성(fictitious)’을 담지한다<sup>2)</sup>. 이는 일반 재화와는 현격히 다른 노동의 특성과도 관련이 있을 것이다. 예를 들어 노동을 수행하는 노동자는 노동시장에서 임금이 상승한다고 해서 노동의 공급을 항상 늘리는 것은 아니다. 삶의 질 유지를 위해 일정 정도 내에서 여가 생활도 영위해야 하기 때문이다. 반대로 임금이 하락하더라도 노동의 공급을 늘릴 수 있는데, 이는 노동자 자신이 최저 생계 기준을 유지하기 위해서이다(Streeck, 2005). 이처럼 특수한 ‘상품(commodity)’으로서의 노동에 대한 특성은, ‘노동’ 자체는 실제로 ‘노동을 수행하는’ 노동자로부터 분리할 수 없다는 점에서 기인한다(Polanyi, 1944; Streeck, 2005).

노동자들은 각기 다른 성격의 노동을 수행하고 다양한 형태의 숙련을 담지하는데, 이는 ‘시장으로서’ 노동시장이 불완전하다는 것을 방증한다. 예를 들어 임금이 하락하더라도 노동자는 임금이 올라갈 때까지 기다렸다가 구직 활동을 할 수 없기 때문에, 이러한 상황에서 개별 노동자와 기업 간의 관계는 ‘기울어진 운동장’과 같이 일방적이다. 즉, 협상에 있어 개별 노동자들은 고용주와의 협상에서 불리한 위치에 있을 수밖에 없다. 이에 노동조합은 이러한 상황에서 집합 행위를 주도하며, 노동자의 목소리를 하나로 모으는 역할을 한다(Streeck, 2005).

그렇다면 실제로 노동시장 맥락 속에서 노동조합의 역할과 성격은 어떠한가? Webb & Webb(1894: 1)가 정의한 노동조합의 기초적인 정의 - 즉, “노동조합은 임금노동자의 고용 조건을 유지하거나 개선하기 위한 목적을 가진 지속적인 집단” - 를 미루어 보건대, 노동시장에서 노동조합의 기본적인 역할은 노동자의 권리 증진, 임금 유지 및 개선일 것이다. 그 이후의 학자들

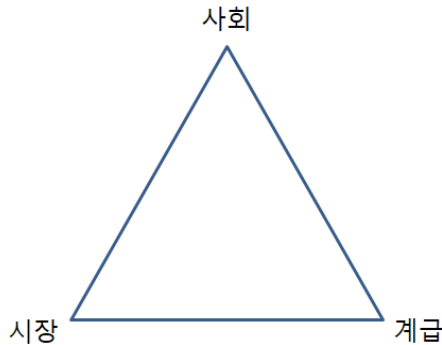
2) Polanyi(1944: 75)는 그의 저서에서 노동은 그저 인간 활동(human activity)의 또 다른 이름일 뿐이며, 토지(land) 또한 자연의 또 다른 이름으로서 인간이 ‘생산’하는 상품이 아니고, 화폐(money) 역시 판매를 위한 상품이 아니며, 구매력을 현실화시킬 수단일 뿐이라고 하였다.



사이에서도 노동조합이 노동시장에서 하는 대표적인 역할 중 하나는 임금 상승, 나아가 소득분배라는 점에 동의하는 듯하다(Hicks, 1932; Dunlop, 1944). 그러나 단순히 노동시장에서의 역할을 넘어서, 노동조합이 일구어낸 임금 상승은 결과적으로 사회불평등을 축소하는 효과도 있다(Freeman, 1980).

또한 노동조합이 어떤 이념을 추구하고, 어떤 권력자원을 가지고 있느냐에 따라 노조주의는 다양한 방식으로 분류될 수 있다. 대표적으로 Hyman(2001)은 이에 대한 다양한 분류를 단순화하기 위해 노동조합의 이상형(ideal type)을 세 가지로 구분했다. 첫 번째는 자본주의에 대항하는 조직으로서의 노동조합이고, 두 번째는 사회 정의와 사회통합 실현에 기여하는 조직으로서의 노동조합이다. 그리고 세 번째는 시장 내에서 직업적 특성을 공유하며 단체교섭에 전념하는 조직으로서의 노동조합인데, 이 경우 보다 거시적인 사회 정치적 의제에 소속될 시 고유의 목적성을 잃을 수 있으므로 정치적 결탁을 회피한다. 다시 말하면 첫 번째 분류는 '계급성', 두 번째 분류는 '사회성', 세 번째 분류는 '시장성'을 띤 노동조합이다(Hyman, 2001).

[그림 2-1] 노동조합의 지향성 도식화



출처: Hyman(2001: 4).

물론 모든 노동조합이 세 가지의 성격 중 하나에만 매진하는 것은 아니다. '계급성', '사회성', '시장성'은 노동조합이 추구하는 방향성에 불과하다. 그러나 자본주의 특성에 따라 노동조합이 세 방향성 중 하나에 집중하는 경향은 관찰된다. 일례로 영미계 자유주의 레짐(regime)에 해당하는 국가들은 노동조합이 '시장성'을 띄는 경우가 많다. 그리고 노동조합이 세 가지 중 두 가지 방향성에 주로 집중하는 경우도 흔하다. 예를 들면 영국 노조주의의 경우 시장성과 계급성의 특성을 가지며, 독일 노조주의의 경우 사회성과 시장성 성격을 띤다(Hyman, 2001).

#### 나. 노동조합과 숙련

노동조합과 숙련은 매우 밀접한 관계에 있다. 사실 노동조합의 기원 자체가 숙련 수준에 의거한 집단 간 배제와 관련이 있다. 19세기까지만 해도 숙련은 길드적 폐쇄성을 가지고 있었으며, 숙련을 보유한 노동자들은 '숙련'을 교섭수단으로 활용하며 자신들의 이해를 관철시킨 반면, 저숙련 노동자들은 적절한 교섭을 하지 못하고 고용주로부터 착취당하는 경우가 다반사였다(Thelen, 2004/2011; 이호창·이상호, 1999). 노동조합의 영어명인 'Trade Union'에서 'Trade' 자체는 "공통적인 기술이나 숙련을 보유한 노동자들의 집합"이라는 뜻을 갖기도 한다(Hyman, 2001: 2).

앞에서 언급했듯이, 노동조합은 노동의 공급 조정에 일정 부분 역할을 하는데, 대표적인 방법이 숙련형성(skill formation) 조절이다(Streeck, 2005). 일부 국가와 산업 맥락에서 노동조합은 훈련을 통한 숙련형성을 조절하여 해당 숙련에 대한 접근성을 어렵게 하고, 결과적으로 숙련공의 임금 수준을 방어하는 데 기여한다. 한편 반대로 일부 국가 및 산업에서는 임금격차를

압박하기 위한 목적으로 훈련을 독려하며, 이 과정에서 노동조합이 기여하기도 한다(Streeck, 2005). 사실 국가가 어떤 도제제도, 중등 및 고등 교육 시스템을 갖추었는지, 또한 사회 계층의 형성 및 사회 이동이 어떠한 양상으로 전개되는지에 따라 이러한 숙련형성 조절은 각기 다른 방식으로 나타날 수 있을 것이다(Crouch, Finegold, & Sako, 1995).

노동자가 담지하고 있는 숙련과 관련 직업시장(occupational market)은 공공재로 기능할 수 있다는 점이 특성 중 하나이다(Marsden, 1999:216). 따라서 숙련은 일차적으로 개별 노동자에 귀속되나, 노동자는 다른 곳에서도 숙련을 통해 역량을 활용할 수 있으므로 숙련 자체는 개별 기업에게만 귀속되지 않는다(임운택, 2005). 이러한 특성은 기업으로 하여금 숙련에 투자하는 데 전략적 선택을 개입하도록 요구한다.

이러한 맥락에서 노동조합은 숙련개발, 즉 직업능력개발에 참여함으로써 직업훈련의 시장실패를 완화한다고 알려져 있다. 직업훈련의 시장실패는 기업특화 숙련유형과 밀접한 관련이 있는데, Finegold(1996)는 현실에서 일반 훈련과 특수훈련을 분리하기 불가능하고, 교육비용이 불확실성에 기초하므로 기업의 경영자가 노동자의 숙련에 투자할 가능성이 낮다고 지적하였다. 이는 기업 간 인력의 사냥(poaching)과도 관련이 있는데, 고용주들은 숙련 노동자들을 다른 기업에 의해 빼앗기는 것을 두려워하여 숙련에 투자하는 것 자체를 꺼려할 수 있다.

노동조합이 개별 기업 내 노동자의 숙련을 제고할 수 있을지에 대한 연구는 이전에 상당 부분 수행되었으나, 일관적인 결과를 도출하기 어렵다. 대표적으로 Freeman & Medoff(1984)는 노동조합의 단체교섭이 노동자들에 대한 훈련을 증대시킨다고 주장하였다. Acemoglu & Pischke(1999)는 노조가 있는 기업의 경우 고숙련 노동자와 저숙련 노동자 간 임금 차이가 줄어들어

따라, 노조는 기업이 추가 임금을 지불하는 대신 교육훈련에 투자하도록 유도하는 경향이 있다고 주장하였다. 반면 Mincer(1981)와 같은 학자는 노조가 있는 기업은 근속년수를 중시할 가능성이 높고, 연공급 임금체계는 노동자의 교육훈련에 대한 동기부여를 저하시키는 경향이 있다고 주장한다.

그렇다면 일단 기업의 입장은 차치하고, 앞서 언급한 전통적인 ‘노동 공급의 조정 역할’ 외에 ‘노동조합의 입장’에서 노동자의 숙련개발에 참여해야 하는 이유는 무엇인가? 이는 1980년대부터 강화된 ‘유연화 추세’와 밀접한 관련이 있다. 기존의 포드주의는 소품종 대량생산 체제하에서는 적합한 생산방식이었지만, 시장 상황 및 기술적 조건이 변화하여 기업들은 포드주의에서 벗어나 유연화된 경영 방식을 택해 왔다. 그러나 유연화된 조직운영은 노동자들의 노동조건을 보다 악화시키며 나아가 사회적 양극화를 심화시켰다. 이러한 문제에 기반하여, 서구의 노조들은 이전보다 직업능력개발을 보다 핵심적인 사안으로 받아들이게 되었다. 이는 이전보다 유연해진 조직에서 노동자들이 숙련 수준을 높여 책임적 자율성을 갖고 일할 수 있다면, 노동조건이 향상되고 기업의 경쟁력 또한 확보할 수 있을 것이라는 기대에서 비롯된 것이다(이호창·이상호, 1999). 이에 대한 논의는 바로 다음에서 더 다루고자 한다.

#### 다. 자본주의와 산업 발달에 따른 노동조합의 역할 변화

기업 간, 국가 간 경쟁이 심화되는 현 시점에서, 국가의 직업훈련 개입이 증시되고 있다. 직업능력개발은 일자리 창출에 긍정적인 영향을 미치며, 노동자의 고용안정에도 기여한다. 또한 국가의 직업훈련 개입은 많은 맥락에서 노동조합의 참여도 제고하는데, 기본적으로 국가 단위의 직업훈련 정책

의제를 형성할 때에는 주요 이해관계자로서 노동조합의 참여를 독려하기 때문이다. 2005년 정부는 「근로자직업훈련촉진법」을 「근로자직업능력개발법」으로 개정하였다. 해당 법에서는 고용노동부 장관이 수립하는 직업능력개발 기본계획에 노사단체가 참여하는 것을 의무화하고 있다. 즉, 직업능력개발 의제에 노동조합의 참여를 명시한 것이다.

그러나 우리나라 노동조합의 경우 역사적으로 노동조합이 직능에 참여하기 어려운 구조였다. 최근 다양한 이해관계자들을 포함하려는 시도를 하고 있지만, 기존의 직업능력개발사업 관련 의사결정은 주로 정부에서 이루어져 왔으며, 기업 단위에서의 직업능력개발사업 참여 관련 의사결정은 사용자 측에서 이루어져 왔다(김주섭 외, 2003). 게다가 많은 경우 기업 내 직업능력개발과 관련한 결정권은 사용자 측의 결정사항이라는 인식이 크게 작용하고 있다(황선자 외, 2014)<sup>3)</sup>.

한편 노동조합은 경제적 자유화와 정치적 권위주의가 충돌하면서 부상하였고, 경제의 규제 및 정치적 자유를 위해 분투하며 성장하였다(Streeck, 2005). 이는 우리나라의 맥락에서도 적용할 수 있는데, 박정희 정부 시대 수출 주도형 공업화는 풍부한 양질의 노동력을 필요로 하였고, 동시에 수출경쟁력을 위해 낮은 임금을 필요로 했다. 이는 노동운동 억압 및 단시간적 노동통제 정책으로 이어졌다(이혜경, 1993). 그 후 유신체제로 인해 노동운동 억압이 심화되었으나, 1970년대 이르러 서민 노동자들에 의한 최초의 민주노조운동이 시작되었다. 1980년대에도 노동조합은 국가의 통제하에 있었으나, 민주노조운동에 참여하는 산업이 확대되고 노사 간의 갈등이 본격적으로 표출되기 시작하였다(이혜경, 1993). 즉, 산업화 초·중기에 우리나라의

3) 예를 들면 2001년 전국금속산업업조가 '교육훈련협약(안)'을 사용자 측에 제시하였으나 부결되었는데, 그 이유 중 하나는 사용자 측에서 노동자의 교육훈련에 관한 사항은 경영자의 인사경영권에 관한 사항이라는 입장을 고수하였기 때문이다(황선자 외, 2014).

노동조합은 국가의 억압 또는 자본 및 자본주의와 대립하는 '계급형' 노동조합으로서 기능한 것으로 보인다. 이는 초기 노동조합이 독재적 정부로부터 독립된 민주적 조직을 지향한다는 것(Streeck, 2005), 그리고 정당을 포함시킨 거시적인 사회운동에 관여한다는(Ebbinghaus, 1995) 것과 맥락을 같이 한다.

앞서 언급했지만, 1980년대 이후 기업들은 포드주의 위기를 극복하기 위해 유연화 공세(flexibility offensive)를 전개하였다. 기존의 포드주의 방식은 세분화된 분업, 단순반복적 작업을 통해 규모의 경제를 달성했으나, 경영의 비효율성 및 시장에 탄력적으로 대응하기 어려운 점을 감안하여 경영의 유연성을 극대화하고자 했다(이호창·이상호, 1999). 이러한 상황에서 서구의 국가들은 '숙련중심 노조주의(skill-oriented unionism)'를 주창하게 되었고, 이를 주장한 가장 대표적인 학자인 Streeck(1992a)은 기술과 산업 중심 노조주의에서 바람직한 전통을 결합하여 합의된 일반숙련 제고를 위한 정책의 형태로 구현해야 한다고 주장하였다(Streeck, 1992a; Phillimore, 1997).

지식기반경제로 나아가며 노동자는 새로운 생산과정에 직면하게 된다. 노동자가 개발해야 할 숙련의 종류 또한 달라져 왔다. 임운택(2005)은 유연한 생산시스템으로 전환되면서 노동자의 주체적인 노동행위, 숙련 또는 생산지능 조직화가 매우 중요해졌다고 언급하였다. 특히 'Tacit skill(암묵적 숙련)'이 중요해지면서 노동자의 암묵적, 비공식적, 경험적 지식의 조합이 요구되어 직업능력개발과의 연계가 중요하다고 밝혔는데, 이러한 학습 방식은 노동자 개인이 개별적으로 수행하는 것이 아니라 협력공동체 속에서 가능한 것이다(임운택, 2005). 즉, 지식기반사회에서의 직업능력개발은 노사의 협력을 아우르는 시스템하에서 효과를 발휘할 수 있으며, 여기에서 노동조합의 직업능력개발에 대한 관심과 노력이 요구됨을 알 수 있다.

### 라. 노동조합의 권력자원과 숙련 개입

노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여는 숙련형성이라는 공공재의 생산에서 발생하는 집합행위 문제와 밀접하게 관련되어 있다. 이러한 관점에서 권력자원 이론은 여전히 이론적 논의에서 유용한 출발점이다. 기존 연구에서 권력자원은 복지국가의 형성과 발전, 후퇴 과정에서 핵심 사회세력 간의 이해관계를 둘러싼 갈등과 투쟁의 과정을 설명하는 핵심 요인으로 간주되었다(Korpi, 1983; Korpi & Palme, 2003).

권력자원은 베버주의적 권력 개념에서 출발한다. ‘행위자가 타자의 의사에 반하여 자신의 의지를 관철시킬 수 있는 힘’을 권력으로 정의한다면(Weber, 2013), 권력자원은 ‘행위자가 타자를 제재하거나 보상을 부여할 수 있도록 하는 자원’을 의미한다(류기락, 2001: 132). 노동계급의 권력자원은 크게 집합 행동을 조직화할 수 있는 역량, 노조조직률, 정치 정당과의 연계, 노동계급 내부의 이질성을 조정할 수 있는 능력 등을 포괄한다. 노동조합(노조)의 입장에서 숙련에 대한 투자 혹은 직업훈련 거버넌스에 참여한다는 것은 고용안정과 임금인상, 평등과 같은 노조의 다양한 의제 가운데서 어떤 것을 우선순위에 둘 것인가, 그리고 어떤 전략을 구사하여 다수의 연대를 끌어낼 것인가 하는 복잡한 문제를 해결하는 것을 뜻한다. 따라서 권력자원은 노동조합 내부의 이질성을 조정하고, 사용자나 국가에 대해서 자신의 의지를 관철할 수 있도록 하는 데 가장 핵심적인 요인이다. 이러한 이론적 틀은 추후 국가별 사례분석에서도 일부 도입될 예정이다.

## 22 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여 제고 방안

전통적으로 사용자와의 협상에서 '약자' 지위를 극복하기 위한(이병훈 외, 2014) 노동조합의 교섭과 연대활동을 위한 권력자원은 현재의 숙련개발 요구와 밀접한 관련이 있다. 현재의 유연화된 노동시장 체계에서 저숙련 노동자들은 노동시장에서 취약계층으로 간주될 수 있으며, 이들의 숙련을 제고하기 위한 초기업적 논의가 어느 때보다 강조되고 있다. 이는 플랫폼 자본주의의 도래와 더불어 중점적으로 논의될 필요가 있으며, 다음 부분에서 자세히 논하고자 한다.

### 제2절 플랫폼 자본주의와 노동조합

#### 1. 플랫폼 자본주의의 격화와 코로나19 창궐

4차 산업혁명이 노동시장에 미치는 가장 가시적인 영향 중 하나는 급격하게 늘어난 플랫폼 노동자 비율과 가속화되는 노동시장 유연화이다. 노동시장 유연화는 필연적으로 소득 양극화를 야기하며 경제적 불평등을 심화시킨다. 이에 신자유주의를 넘어서 '플랫폼 자본주의'의 격화를 달리며, 점점 노동자들의 입지가 줄어드는 현재의 상황에서 노동조합의 역할은 매우 중요하다. 노동조합은 기본적으로 시장의 제도 중 하나이지만, 동시에 계급적인 시각에서 시장을 비판하는 주체이기도 하기 때문이다.

특히 정보산업, 금융산업, 유통산업 등은 디지털 플랫폼이 가장 활발히 도입된 산업이다. 그러나 노동조합조직률이 가장 높은 제조업은 특유의 복잡한 생산공정 덕분에 현재로서는 플랫폼의 영향을 받지 않는 것처럼 보이나, 박장현(2020)은 플랫폼이 제조업을 변화시키는 것은 시간문제라고 지적하



며, 이미 공장 내 공정에서도 플랫폼 기술 및 3D 프린팅 기술이 결합하여 변화를 일으키고 있다는 구체적인 사례를 제시하고 있다.<sup>4)</sup>

플랫폼 노동이 본격적으로 도입되기 이전에도 노동의 프레카리아트(precariat)화는 지속되고 있었다. 특히 금융자본주의하에서 수탈경제와 기업의 단기적 이윤 극대화 철학은 노동의 프레카리아트화를 점진적으로 촉진시켰으며(임운택, 2015), 이는 현재의 폭발적인 플랫폼 노동 확대와 얽혀 '계급적 노조주의'를 지향하는 주체로서의 노동조합으로 하여금 새로운 과제를 부여한다.

최근 코로나19로 인한 위기를 겪는 산업이 증대하고, 또한 노동시장에 커다란 파장을 일으키고 있다. 이렇듯 우리나라가 겪은 두 차례의 경제 위기와 코로나19와 같은 재난 이후에는 노동시장 유연화 등 예외 없이 불평등이 증가하였다(황선자, 2020). 이에 노동조합은 이와 같은 불평등에 직면하여 노동시장에서 상대적 취약계층을 보호하고 관련 의제를 이끌어 내는 역할을 주도적으로 이끌어 나가야 할 것이다.

## 2. 노동조합의 직능 참여: 한계, 가능성 및 필요성

### 가. 최근의 노동조합 영향력 약화

그러나 최근 '노동조합의 영향력 약화'에 대한 논의가 지속적으로 제기되고 있다. 그 원인은 몇 가지로 수렴되는데, 대표적으로 남윤민(2018)과 Lee(2005)는 기존의 제조업에서 서비스업으로 변환되는 탈산업화로 인한

---

4) 미국 애리조나주 로컬모터스(Local Motors) 공장의 생산력은 오픈 플랫폼을 활용한 디지털 플랫폼에서 나온다는 사례를 제시하였다(박장현, 2020).

## 24 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여 제고 방안

노조조직을 쇠퇴를 주요 원인으로 지적하고 있다. 특히 Ackers(2015)는 산업화 시대에서 후기 산업화 시대로의 이행, 다국적 기업과 정부의 자유화가 주도하는 경제의 글로벌화, 회사 운영의 유연화, 개인의 계급 및 직업 정체성 퇴색, 신자유주의의 부상, 노동조합의 전략적 실패 등을 그 이유로 내세우고 있다. 노동조합의 영향력 약화는 우파의 정치적 논리로도 활용되는데, 즉 노동계급의 중심성이 사라졌기 때문에 노동조합 정치는 더 이상 계급정치가 아니라 이익집단 정치로 간주해야 한다는 것이다(Callinicos, 2001; 이정희 외, 2017, 재인용).

극단적으로 '노동조합 무용론'을 주장하는 경우도 있다. 한지원(2020)이 언급한 것처럼, 향후에는 인공지능이 노동자를 대체할 것이므로 노동조합의 교섭력이 불가해질 것이며, 필요성도 없다는 주장을 내세우는 집단도 존재한다. 그러나 한지원(2020)은 선진국의 노동조합이 어려움에 부딪힌 이유는 기술 자체의 속성이 변화했기 때문이라기보다는 자본의 전략에 노동조합이 효과적으로 대응하는 데 실패했기 때문이라고 지적한다. 미국의 경제학자들은 오히려 현재의 4차 산업혁명 사회에서 노동조합의 필요성을 더욱 강조하고 있으며, 현재 심화되는 경제적 불평등과 경제 침체는 노동조합의 교섭력 약화에서 기인한다고 주장한다(한지원, 2020).

### 나. 그럼에도 불구하고: 직능에서 노동조합의 역할

점점 줄어드는 노동조합(노조)의 영향력에 대비하여 노조의 긍정적인 미래를 조명하거나 방향성을 제시하는 문헌도 존재하는데, Ibsen & Tapia(2017)는 앵글로·색슨(Anglo-Saxon) 국가들을 중심으로 노동조합들이 최근 연대에 있어서 외연을 넓히고 있다고 밝혔다(국제적인 외연 확장

포함). 이는 기존의 국가 단위 단체교섭과 정책 개발로 제한되어 있던 권력 자원의 축소를 상쇄하는 역할을 한다(Ibsen & Tapia, 2017). 정경호(2013)의 경우 노조가 기업사회의 틀에서 벗어나 사회적 의제 형성에 적극 참여해야 한다고 밝히며, 이는 궁극적으로 노조운동의 사회적 책임성을 환기하고 국민적 관심을 이끌어낼 수 있다고 주장한다. 장흥근 외(2009)는 노동조합이 조합원을 중심으로 경제적 실리를 추구하는 위주의 행위를 지양하고, 비정규직 등 취약계층의 보호 및 사회보장 등 제도 개혁에 중점을 두어야 한다고 강조하였다. 이문호(2019)의 경우 스마트공장 시대에서, 기술결정론적 사고에서 벗어나고 기술에 대한 정책적 개입을 활성화해야 한다고 강조한다. 이 과정에서 노동조합은 참여적 노사관계, 노동친화적 일터혁신 강화, 경제민주화를 위한 사회적 대화에 적극 참여해야 한다고 주장한다(이문호, 2019).

앞서 노동조합의 무용론에 대한 논의를 다루었다. 노동자들이 동일한 시간, 동일한 공간에서의 직무 경험이 점차 줄어드는 경향 또한 노동조합의 영향력을 약화시키는 데 기여할지도 모른다. 그러나 Callinicos(2001)와 이정희 외(2017)가 주장하는 바와 같이, 노동이 변화하고 있긴 하지만 노동이 사라진 것은 아니며, 전 세계적 차원에서 산업노동자는 오히려 증가하고 있다(Callinicos, 2001, 이정희, 2017, 재인용). 그러므로 신노동계급이 겪는 문제들을 아우르는 의제 설정과 실행 방안 도출은 현 노동조합이 지속적으로 고민해야 할 과제일 것이다. 즉, 공통적으로 향후 노동조합은 기업의 노사관계에만 종속된 활동을 지양하고, 사회적 문제해결을 위한 운신의 폭을 넓힐 필요가 있다. 다음 부분은 그중의 한 가지 방법으로서 노동조합의 거버넌스 참여에 대한 내용을 다룬다.

### 제3절 직업훈련 거버넌스와 노동조합의 역할

앞에서 살펴본 바와 같이, 노동조합은 세계화, 자본의 이동, 4차 산업혁명 등 여러 요인에 의해 낮은 조직률 및 영향력으로 고전하고 있다. 그러나 오히려 4차 산업혁명의 맥락에서 노동조합의 교섭력이 보다 강화되어야 한다는 주장이 힘을 얻고 있다. 동시에 이해관계자들의 자율적 참여를 도모하여 사회문제 해결에 기여하는 거버넌스 방법론이 부상해 왔다. 앞서 밝힌 것처럼, 본 연구에서는 이러한 거버넌스에서의 노동조합 참여 실태를 살펴보고, 해외 선진국의 노동조합 거버넌스 참여 양상과 비교하고, 궁극적으로 우리나라의 직업훈련 거버넌스에 노동조합이 활발히 참여하는 방안을 모색하는 것이다. 따라서 본 절에서는 거버넌스와 직업훈련 거버넌스의 정의 및 직업훈련 거버넌스에서 노동조합의 역할에 대해 논하고자 한다.

#### 1. 거버넌스

##### 가. 거버넌스의 정의

거버넌스는 여러 맥락에 의거하여 때로는 모호하게, 때로는 지나치게 포괄적인 개념으로 정의된다. 우리나라에서는 1990년대 후반부터 활발히 활용된 개념이며, 거버넌스의 일반적이며 포괄적 의미는 “국가의 경제사회적 자원을 배분하기 위한 권위의 행사”이다(World Bank, 1991:1). 오늘날 거버넌스는 자발적 협력의 핵심적 개념으로서 활용되고 있으며, 정부의 강제력에 의존하지 않는 새로운 사회문제 해결 방안의 하나로서 가능성을 내포한다(Ostrom, 1990; 이명석, 2017). 그리고 협의의 의미에서 거버넌스는 다양

한 행위자들이 자율적, 호혜적 상호의존성에 기초하여 협력하는 제도와 조정의 한 형태라 할 수 있으며, 광의의 의미에서 거버넌스는 정부, 기업, 노조, 시민사회 간 파트너십을 활용한 협력의 한 형태라 할 수 있다(이상민·고현주, 2018).

#### 나. 직업훈련 거버넌스(특히 지역 및 산업 단위)

그렇다면 ‘직업훈련 거버넌스’는 무엇인가? 위에서 제시한 World Bank(1991)식의 거버넌스 정의를 대입한다면, “직업훈련 정책 및 실행 관련 자원을 배분하기 위한 권위의 행사”라고 할 수 있다. 즉, 거버넌스의 중요 요소인 다양한 이해관계자들의 긴밀한 협력과 조정을 통해 노동시장에 적합한 직업훈련을 결정하고 실행하는 것이 직업훈련 거버넌스의 핵심이다. 서론 부분에서 밝힌 것처럼, 본 연구에서 직업훈련 거버넌스를 좁게 해석한다면 ‘직업훈련을 위한 사회적 대화’로 간주할 수 있겠으나, 맥락에 따라서는 ‘사회적 대화를 이끌기 위해 참여 주체가 해당 분야 관련 일정 권한과 책임을 갖는 장(場)’이라는 확장된 해석도 가능하다. 그러나 본 선행연구 파트에서는 전자의 ‘사회적 대화’에 초점을 두어 설명하고자 한다.

대표적으로 우리나라의 경우 중위(meso) 수준의 거버넌스 조직으로서 지역인적자원개발위원회와 산업별 인적자원개발위원회가 있다. 지역인적자원개발위원회(이하 지역인자위)는 노동계, 기업, 사업주 협·단체, 지방자치단체·정부기관, 대학 등 교육기관들에서 고용 및 훈련 관련 대표성과 전문성을 갖춘 30명 내외 인사들로 구성되며, 주요 역할은 지역의 인력 및 훈련에 관한 수요·공급에 대해 조사한 후, 이를 기반으로 훈련을 실시하여 채용으로 연계하는 과정에서 의사결정을 수행한다(고용노동부·한국직업능력개발

원·한국산업인력공단, 2020a). 그리고 산업별 인적자원개발위원회(이하 산업별 인자위)는 산업별 협·단체(사업주 단체) 및 기업, 근로자 단체 등 대표성을 가진 주체로 구성된 산업계의 대표기구로서 산업 내 인적자원개발 관련 주요 이슈들과 관련하여 산업 현장의 의견을 청취, 취합하고 대안을 제시하기 위해 설치되었고, 산업인력 현황 분석, 일학습병행지원, NCS 개선 사업 등을 수행한다(고용노동부·한국직업능력개발원·한국산업인력공단, 2020b). 지역인자위와 산업별 인자위가 포괄하는 거버넌스는 주요 의제가 '직업훈련'으로 명시되어 있으나, 직업훈련 의제를 다루기 위해서는 해당 지역 및 산업의 노동시장, 고용 현황에 대한 복합적인 정보 공유와 이와 상응하는 의사결정을 필요로 하므로, 실제 위원회에서 다루어지는 논의는 직업훈련 주제보다 포괄적인 경우가 많다.

거시 수준 거버넌스의 경제사회노동위원회나 또 다른 중위 수준 거버넌스의 지역노사민정협의회의 경우 노사관계, 일자리 창출, 일자리 사업 등보다 노동시장 내에서 벌어지는 다양한 의제를 다루므로, '직업훈련'의 주제를 중심으로 운영되는 거버넌스라 보기는 어렵다. 그러나 넓은 의미에서는 노동시장의 문제해결에 대한 의제를 포괄적으로 다루며, 직업훈련에 대한 내용도 그중 일부분이므로 직업훈련 거버넌스의 한 축으로서 기능을 할 수 있을 것이다.

그러나 이러한 국가 단위 거버넌스나 지역 기반 거버넌스, 산업 기반 거버넌스는 초기에 계획한 대로 진행하는 것이 매우 어렵다. 이는 결과의 상당 부분은 거버넌스에 참여하는 이해관계자들의 실제 참여도와 전문성에 의해 좌우되기 때문이다. 게다가 거버넌스 자체가 촘촘히 잘 짜여진 조직 형태의 맥락에서 구현되기보다는 느슨하면서 강제성이 약한 설계 전략에 의해 구성되므로 처음부터 의도한 계획을 정확히 달성하기 어렵다는 특성이 있다. 이

상민·고현주(2018)는 '발현적(Mintzberg & Walters, 1985) 지역고용거버넌스'를 언급하였는데, 여기서 '발현적(emergent)'이란 처음에 의도하지 않았으나, 특정한 패턴 및 일관성을 갖고 실현된 경우를 의미한다(이상민·고현주, 2018). 심용보·이호창(2010) 역시 '위기적 사건'의 존재 여부가 노사정이 협력하는 지역거버넌스 구축에 중요하다고 주장하였다.

#### 다. 직업훈련 거버넌스의 방해요인

다음 장의 사례연구에서 보다 자세히 다루겠지만, 현재까지 우리나라 노조가 직업훈련 거버넌스에 실제로 참여하여 가시적인 성과를 내는 것은 녹록치 않은 것으로 보인다. 가장 근본적인 이유 중 하나는, 사회적 대화가 우리나라에서 낯설고 미약한 개념이며, 대화의 기회는 존재하지만 사회적 대화 기구 자체가 정해진 목표를 달성해 낸 경험 자체가 적기 때문일 것이다(참여와혁신, 2018).

김주섭 외(2003)의 경우 우리나라의 노사참여적 직업능력개발제도가 미흡한 이유를 세 가지로 요약하였는데, 이는 노조의 직업훈련 거버넌스 참여에 대한 미흡의 원인과도 깊은 연관성이 있다. 첫 번째는 노사참여적 직업훈련에 대해 참여자(사용자)가 의결된 사항을 이행하지 않더라도 처벌 규정이 미미하다는 것이며, 두 번째는 심의회 등 거버넌스에 참여하는 사용자와 노동자 대표들의 이해도와 관심도, 대표성과 전문성이 낮다는 것이다. 그리고 세 번째는 본질적으로 사용자와 노동자들의 교육훈련에 대한 이해와 관심이 낮다는 것이다.

일부에 국한되는 사례이긴 하나, 거버넌스 조직이 지나치게 고착화되어 있는 경우에도 고용 및 직업훈련과 관련한 새로운 의제를 발굴하기 어려운 것으로 알려져 있다. 특히 지역에서의 심한 유착은 거버넌스 집행부의 도덕적 해이를 야기할 수 있으며, 결과적으로 취약계층 등 고용 및 직업훈련 거버넌스가 적극적으로 포괄해야 하는 집단의 이익을 대변하지 못할 가능성이 크다(참여와혁신, 2021a).

그럼에도 불구하고 노조가 주도적으로 연합하여 고용 및 훈련 문제를 해결하기 위한 사례들은 충분히 있다. 유럽연합 출범으로 기대되는 경제적 어려움에 대비하여 노동자의 평생학습 확대 관련 협상을 시도하고, 결국 관련 이니셔티브(initiative)를 행사한 노조사례(Sisson & Marginson, 2002), 직업훈련에 대한 최소 기준을 마련한 노조연맹 사례(Leisink, 2002)가 많은 사례 중 일부라 할 수 있다. 조정시장경제와 사회적 대화가 발달한 독일의 경우조차 때로는 기업과 노조의 입장 차이로 인해 직업훈련 거버넌스에서 노조의 입장을 효과적으로 관철하기에 어려움을 겪는다(Heyes, 2007). 그러나 유연한 노동시장에서 무엇보다 강조되는 직업훈련의 중요성과, 비단 직업훈련의 주제 그 자체뿐만 아니라 좋은 일자리와 관련한 정책 논의도 함께 이루어지는 거버넌스의 중요성이 강조되고 있음을 상기한다면, 노동조합의 직업훈련 거버넌스에 대한 활발한 참여는 더욱 강조되어야 마땅하다.



## 제4절 양적 분석: 노조의 직업훈련 거버넌스 참여와 숙련과의 거시적 관계

### 1. 양적 분석의 필요성 및 사용 데이터

앞에서 노동조합과 숙련의 관계, 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여 당위성에 대한 문헌분석을 실시하였다. 한편 본 연구에 본격적으로 착수하기 전에 규명해야 할 사항은, 노동조합의 직업능력개발 거버넌스 참여가 실제로 숙련을 제고하는 데 긍정적인 영향을 미치는지이다. 앞에서는 노동조합의 존재가 기업의 직업훈련을 촉진하는지에 대한 선행연구를 소개하였다. 본 내용에서는 노동조합이 활발히 거버넌스에 참여하는 경우 실제로 거시적으로 노동자들의 (일반)숙련에 긍정적인 영향을 미치는지 실증적으로 분석한다.

이를 밝히기 위해 양적 분석을 시도하고자 한다. 물론 양적 분석으로 노동조합의 거버넌스 참여가 일반 국민들의 숙련에 어떤 영향을 미쳤는지 규명하는 것은 신중하게 접근해야 한다. 특정 교육훈련에 의해 제고될 수 있는 특정 역량과 달리, 일반적인 숙련 수준을 집단적으로 탐색하고자 할 때, 모든 변수를 완벽히 통제하여 노조에 대한 효과를 탐색하는 것은 더욱 어렵기 때문이다. 그리고 일반숙련이 제고되는 것은 직업훈련뿐만 아니라 개인의 교육 수준, 국가의 교육체계 및 노동시장 현황 등 다양한 변수가 장기적으로 영향을 미치므로 해석에 유의해야 함을 사전에 인지해야 한다. 이처럼 여러 한계에도 불구하고, 본 연구의 논의가 설득력을 얻기 위해서는 양적 분석을 시도하여 실제로 노동조합의 거버넌스 참여도에 따라 숙련이 달라질 수 있다는 것을 간접적으로나마 증명하는 것이 바람직할 것이다.

사실 직접적으로 노동자의 숙련을 측정하는 조사는 드물지만, 거의 유일하게 숙련에 대한 국제비교 시 쓰일 수 있는 자료는 OECD가 10년 주기로 조사하는 PIAAC 데이터이다. 국제성인역량조사(PIAAC: Programme for the International Assessment of Adult Competencies)로 불리는 PIAAC 데이터는 개인의 배경 관련 정보와 숙련 활용도, 숙련 수준(직접 평가를 통해 산출: 문해력, 수리력, 문제해결력<sup>5)</sup>) 등에 대해 종합적이고 풍부한 자료를 제시한다. 해당 데이터는 개인 단위로 조사하며, 본 연구에서는 국가별 노동조합의 거버넌스 참여가 개인의 숙련에 영향을 미치는지 여부를 탐색하고자 하므로, 관련 국가 단위 데이터를 PIAAC 데이터와 연계하여 분석하고자 한다.

노동조합의 거버넌스 참여와 관련한 국가 데이터를 얻기 위해, 이 분석에서는 암스테르담 대학교의 Visser(2019)가 주축이 되어 조사하는 자료인 ICTWSS(Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts)를 활용한다. 본 데이터는 국가별 노동조합의 권리, 임금 협상, 사회적 합의, 기업에서의 노동자 대표성, 노동조합과 연맹 가입에 대한 사항, 조직률, 교섭 범위 등 정치·사회적 맥락하에서의 노조 활동 전반에 대한 다양한 변수를 제공한다(Visser, 2019). 한편 유감스럽게도 해당 데이터에는 본 연구의 중심 키워드인 ‘직업능력개발’, ‘직업훈련’, ‘거버넌스’ 등을 직접적으로 다루는 변수는 없다. 그러나 한 변수를 통해 노동조합의 거버넌스 참여와 직간접적으로 연계되는 분석을 실시할 수 있다고 판단하였고, 그 해당 변수는 ‘정부의 사회경제정책 결정에 대한 노동조합과 고용주의 참여 정도(Routine involvement of unions and employers in government decisions on social and economic policy)’이다.

---

5) 문제해결력은 일부 국가에 한해서 측정한다.

‘정부의 사회경제정책 결정에 대한 노동조합과 고용주의 참여 정도’ 지표는 실제 사회정책 및 고용·훈련 정책 결정 거버넌스에서 노동조합의 참여도를 대리하여, 노동조합의 거버넌스 참여 효과에 대한 중요한 정보를 제공할 것이라 사료된다. 사회경제정책 결정에 대한 노동조합의 참여가 활발하다면, 그렇지 않은 경우보다 노조가 주로 다루는 고용 및 훈련 영역에서 노동자의 입장을 대변할 수 있는 정책으로 연결될 가능성이 높다는 것은 우리가 쉽게 유추할 수 있다.

특히 본 장에서는 노조의 거버넌스 참여가 노동자의 숙련에 실제로 긍정적인 영향을 미치는지 탐색하고자 하는 바, 개인의 숙련점수를 종속변수로, 노조의 거버넌스 참여(‘정부의 사회경제정책 결정에 대한 노동조합과 고용주의 참여 정도’)를 독립변수로 설정하고자 한다. 노조의 거버넌스 참여가 어떠한 메커니즘으로 개인의 숙련에 영향을 미칠지에 대한 잠재적 시나리오를 생각해본다면, 노조가 거버넌스를 통해 훈련 정책 결정 및 실행에 참여함으로써 훈련과 숙련에 대해 노동자 대표로서의 노조 입장이 반영되고, 이는 결과적으로 노동자의 숙련향상에 긍정적인 영향을 미친다는 상황을 가정할 수 있다.

본 분석에서는 단순히 ‘정부의 사회경제정책 결정에 대한 노동조합과 고용주의 참여 정도’가 개인 숙련에 미치는 영향을 분석해보기도 하지만, 또한 ‘개인의 훈련 경험’의 숙련에 미치는 영향을 ‘어떻게 조절하는지’(상호작용 효과)에 대한 내용도 탐색하고자 한다. ‘개인의 훈련 경험’은 기본적으로 개인의 숙련에 긍정적인 영향을 미치는 대표적인 변수로 알려져 있다. 한편 국가의 사회경제정책에 노동조합이 활발히 참여한다면, 자연스럽게 노조가 노동자의 숙련정책에 개입할 수 있는 기회가 부여될 것이고, 이는 개인이 경험하는 훈련의 효과(숙련향상)를 높이는 데 기여할 것이라고 가정한다.

이를 고려하여 노조의 거버넌스 참여는 개인의 훈련 경험이 실제로 숙련 수준에 미치는 영향력을 강화시키는지 여부를 탐색하고자 한다. 이를 통해 개인의 훈련과 노조의 거버넌스 참여가 숙련에 미치는 동학(動學)에 대한 시사점도 얻고자 한다.

상기 내용에 기반한 본 양적 분석에서의 가설은 다음과 같다.

- 가설 1: 정부의 사회경제정책 결정에 대한 노동조합과 고용주의 참여 정도, 개인의 훈련 경험은 개인 숙련점수(문해력, 수리력)에 정의 영향을 미친다.
- 가설 2: 정부의 사회경제정책 결정에 대한 노동조합과 고용주의 참여 정도는 개인 숙련점수(문해력, 수리력)에 긍정적인 영향을 미치는 훈련의 효과를 정의 방향으로 조절한다.

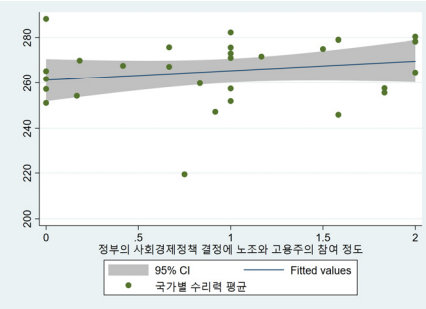
## 2. 기초분석 및 회귀분석

먼저 본 분석에서의 핵심 변수인 거버넌스 관련 변수, 즉 '정부의 사회경제정책 결정에 대한 노동조합과 고용주의 참여 정도'와 국가별 평균 숙련점수(문해력, 수리력 기준)와의 단순한 선형 관계를 다음 [그림 2-2]와 [그림 2-3]과 같이 제시할 수 있다. 다른 변수들을 통제하지 않은 상태에서 거버넌스 변수와 국가별 문해력 수준은 특별한 관계를 갖지 않으나, 수리력 수준과는 양적인 관계를 갖는다는 것을 알 수 있다.

[그림 2-2] 노조의 거버넌스 참여와 국가별 평균 문해력 간 관계



[그림 2-3] 노조의 거버넌스 참여와 국가별 평균 수리력 간 관계



다음으로 주요 국가변수를 반영하여 종속변수를 개인의 숙련 수준(수리력)으로 설정한 회귀분석을 다음과 같이 수행하였다. 회귀식은 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$C_{ic} = \beta_0 + \beta_1 N_c + \beta_2 (T_{ic} \times G_c) + \gamma \chi + \epsilon_{ic}$$

즉, 개인의 문해력 또는 수리력  $C_{ic}$ 를 종속변수로 하였으며,  $N_c$ 는 국가변수로서 GDP, 노동참여율, 교육투자율 등이다. 국가 변수는 2000년부터 2011년까지의 평균값을 적용하였다.  $T_{ic}$ 는 개인의 지난 1년간 훈련 여부,  $G_c$ 는 정책 결정에 대한 노동조합과 고용주의 참여도를 의미하는 국가변수이며, 이 둘은 상호작용항으로 포함하였다.  $\gamma$ 는 노동시장의 성과에 영향을 미치는 다양한 개인변수의 벡터를 표현한 것이며,  $\epsilon_{ic}$ 는 수식에 포함되지 않은 오차항을 뜻한다.

이 모형을 위해 다중회귀분석을 활용하였지만 국가 데이터가 포함되어 있다는 점을 감안하여, 오차의 축소 경향을 방지하기 위해 분석 시 군집 표준

오차(clustered standard error) 옵션을 적용하였다. 또한 PIAAC의 숙련점수는 IRT(Item Response Theory)와 다중대체(multiple imputation)를 기반으로 한 10개의 PV(plausible value: 개연값)로 이루어진다. 분석 시 10개의 숙련 개연값을 모두 고려해야 하며, 이와 더불어 80개의 반복추정가중치와 1개의 최종샘플가중치 또한 고려해야 한다. 본 분석에서는 이러한 사항들을 모두 반영하였다.

〈표 2-1〉 회귀분석 결과표(종속변수 = 개인의 문해력 및 수리력)

변수명	문해력		수리력		
	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	
연령 (기준=24세 이하)	25-34세	0.532 (1.085)	0.460 (1.083)	0.841 (1.379)	0.779 (1.379)
	35-44세	-0.664 (1.747)	-0.749 (1.745)	-1.288 (1.941)	-1.361 (1.940)
	45-54세	-4.900* (2.198)	-5.005* (2.191)	-5.141* (2.424)	-5.231* (2.421)
	55세 이상	-8.504*** (1.859)	-8.546*** (1.854)	-8.279*** (2.140)	-8.311*** (2.142)
성별(기준=남성)	여성	-0.925 (0.642)	-0.897 (0.644)	-9.004*** (0.669)	-8.979*** (0.670)
자녀(기준=있음)	없음	4.062*** (0.852)	4.032*** (0.852)	3.265*** (0.892)	3.239*** (0.892)
출생지 (기준=국내 태생)	외국 태생	-21.04*** (1.181)	-21.01*** (1.180)	-18.22*** (1.156)	-18.19*** (1.155)
부모님 학력 (기준=고졸 이하)	한 분 이상 대졸	9.649*** (0.803)	9.680*** (0.803)	11.38*** (0.791)	11.41*** (0.789)
현재 취업 여부(기준=취업)	미취업	-3.398*** (0.916)	-3.427*** (0.914)	-4.731*** (1.092)	-4.760*** (1.094)
경력 연수		0.556** (0.175)	0.556** (0.175)	0.693*** (0.178)	0.693*** (0.178)
(경력 연수) <sup>2</sup>		-0.0114*** (0.00329)	-0.0114*** (0.00329)	-0.0112** (0.00347)	-0.0112** (0.00347)
교육 수준 (기준=고졸 이하)	대졸 이상	12.22*** (0.740)	12.16*** (0.742)	14.98*** (0.729)	14.92*** (0.733)

〈표 계속〉

변수명	문해력		수리력	
	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
이공계	0.661 (0.787)	0.695 (0.787)	3.542*** (0.935)	3.570*** (0.935)
교육 분야 (기준=인문사회)	-6.482*** (0.842)	-6.497*** (0.843)	-10.10*** (1.084)	-10.12*** (1.086)
<b>최근 1년간 훈련 여부(기준=없음)</b>	<b>5.588*** (0.832)</b>	<b>3.883** (1.212)</b>	<b>6.365*** (0.852)</b>	<b>4.853*** (1.270)</b>
직종(기준=숙련직)				
반숙련사무직	6.873*** (1.424)	6.886*** (1.415)	10.43*** (1.285)	10.44*** (1.282)
반숙련기능직	-1.950 (1.280)	-1.925 (1.274)	-0.383 (1.234)	-0.363 (1.233)
기초직무	-5.006** (1.534)	-4.964** (1.527)	-4.749** (1.658)	-4.711** (1.657)
5년 이상 무직	-8.226*** (2.049)	-8.166*** (2.049)	-8.173*** (2.094)	-8.118*** (2.094)
일상에서의 문해력 활용	0.845*** (0.0592)	0.845*** (0.0591)	- -	- -
일상에서의 수리력 활용	- -	- -	1.757*** (0.0872)	1.759*** (0.0872)
GDP	-0.0674 (0.0672)	-0.0524 (0.0664)	-0.105 (0.0700)	-0.0915 (0.0698)
노동참여율	0.759*** (0.109)	0.731*** (0.106)	0.384*** (0.104)	0.359*** (0.103)
교육투자비율	1.671*** (0.402)	1.644*** (0.402)	1.397** (0.447)	1.373** (0.447)
<b>정책 결정에 대한 노동조합과 고용주의 참여도</b>	<b>1.173** (0.440)</b>	<b>-1.087 (0.758)</b>	<b>8.556*** (0.551)</b>	<b>6.559*** (0.908)</b>
<b>정책 결정에 대한 노동조합과 고용주의 참여도 x 최근 1년간 훈련 여부</b>	- -	<b>3.388*** (0.982)</b>	- -	<b>2.996** (1.045)</b>
R <sup>2</sup>	0.209	0.210	0.218	0.219
상수항	183.2***	185.8***	200.4***	202.7***
국가 개수	26	26	26	26
개체 수	124,806	124,806	124,855	124,855

주: \*\*\* p<0.001, \*\* p<0.01, \* p<0.05, + p<0.1

활용한 데이터는 다음과 같다.

개인단위 자료: PIAAC 1주기 조사 데이터(OECD, 2020a)

GDP, 교육투자비율: World Bank(2019).

노동참여율: OECD(2019).

정책 결정에 대한 노동조합과 고용주의 참여도: ICTWSS database(2016).

위의 <표 2-1>의 회귀분석 결과표에 의하면, 상호작용항을 포함하지 않은 Model 1, Model 3의 경우 개인변수 및 국가변수 중 GDP, 노동참여율, 교육 투자비율 등 개인의 숙련에 영향을 미칠 것으로 가정할 수 있는 변수들을 통제했을 때, 개인변수인 '개인 훈련 경험'과 국가 노조 활동 변수인 '정책 결정에 대한 노동조합과 고용주의 참여도'가 모두 노동자 개인의 숙련(각각 문해력, 수리력)에 양의 영향을 미치는 것을 알 수 있다. 다시 말하면 노동조합의 거버넌스 참여와 직간접적으로 영향이 있는 변수들이 국민들의 일반숙련(문해력, 수리력) 향상에 기여한다는 것이다. 즉 회귀분석 결과를 일반화한다면, 노동조합의 거버넌스 참여도 제고를 통해 일반 국민들의 숙련향상을 기대할 수 있다는 단순한 해석이 가능하다.

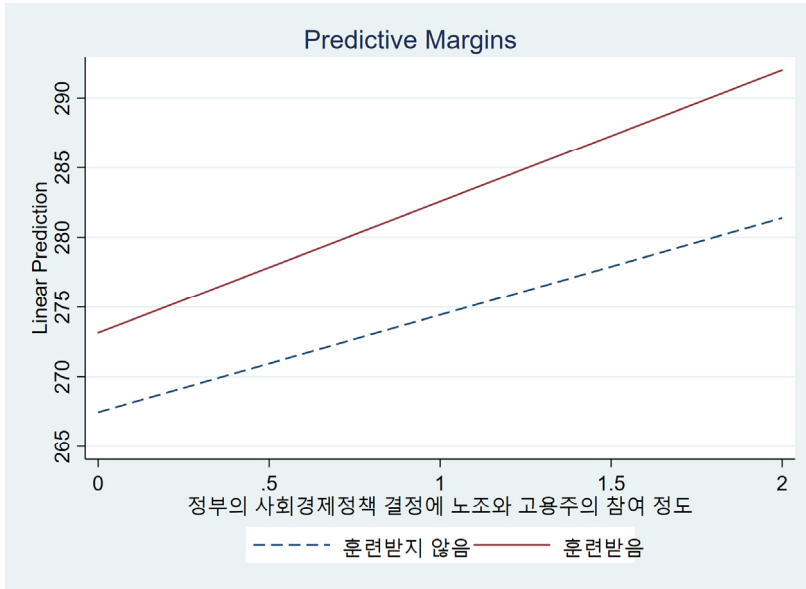
상호작용항이 포함된 Model 2와 Model 4를 보면, '정책 결정에 대한 노동조합과 고용주의 참여도 × 최근 1년간 훈련 여부'가 두 모델(각각 문해력, 수리력)에서 모두 양의 방향을 나타내는 것을 알 수 있다. 즉, 노조의 거버넌스 참여는 Model 1, Model 3에서 확인되는 바와 같이, 개인 훈련 경험이 숙련 수준에 미치는 긍정적인 영향을 다시 양적인 방향으로 조절하는 효과를 갖는다고 해석할 수 있다(<표 2-1>의 음영으로 표시된 부분).

이러한 상호작용을 그래프로 설명하면 다음 [그림 2-4]와 같다. y축은 개인역량(수리력)을 나타내며, x축은 정부의 사회경제정책 결정에 대한 노조와 고용주의 참여 정도(노조의 거버넌스 참여) 변수를 나타낸다. 그래프상의 점선은 지난 1년간 훈련받지 않은 집단, 실선은 훈련받은 집단을 나타낸다. 두 선 모두 우상향하고 있으며, 실선이 점선보다 위에 위치하는데, 이로부터 일반적으로 훈련이 숙련에 미치는 양의 효과를 추론할 수 있다. 한편 실선(훈련받은 집단)은 점선에 비해 기울기가 더 가파르다는 것을 알 수 있다. 즉, 노조의 거버넌스 참여 정도가 훈련이 숙련에 미치는 효과를 양의 방향으



로 조절한 것이다.

[그림 2-4] 개인의 훈련 여부와 노조 거버넌스 참여의 상호작용



한편 앞서 언급한 것처럼 본 회귀분석 결과 해석에는 주의를 요하는데, 이는 PIAAC 조사 특성에 기인한 것이다. PIAAC에서의 문해력, 수리력은 업무에 직접적으로 활용되는 숙련이라기보다 성인노동자에게 광범위하게 요구되는 일반숙련에 더 가깝다. 따라서 PIAAC의 숙련점수가 실제 업무에서 쓰이는 역량 수준을 대표할 수 있느냐는 의견이 제기될 수 있다. 그럼에도 불구하고 문해력, 수리력과 같은 일반숙련은 업무 환경에서 기본적으로 요하는 역량이고, 이는 업무 능력도 일정부분을 반영한다는 점에서 해당 데이터를 활용하는 것에 의미가 있다고 판단하였다.

## 제5절 소결: 직업능력개발 거버넌스에서 기대하는 노조의 역할

앞에서 노동조합과 숙련의 관계, 노동조합이 직업능력개발에 참여해야 하는 당위성 및 거버넌스에 대해 간략히 논하였다. 그렇다면 노동조합이 '직업훈련 거버넌스'에서 해야 하는 바람직한 역할은 무엇인가? 이에 대해 논하기 전에, 우리는 먼저 어떤 직업훈련을 지향해야 하는지에 대하여 논하는 것이 바람직할 것이다.

경제사회발전노사정위원회(2012)에 따르면, 정부 개입 정도에 따라 우리가 추구할 수 있는 직업훈련의 유형은 세 가지가 있는데, 첫 번째는 시장기능을 존중하되 시장의 불완전성을 보완하는 유형, 두 번째는 기업에 대한 정책개입 강화 유형, 세 번째는 사회적 합의 모형이다. 세 유형에는 모두 저마다의 한계가 있는데, 첫 번째 유형의 경우 직업훈련이 시장실패의 근본적인 원인을 차단하지 못한다는 단점이 있고, 두 번째 유형의 경우 기업의 노동비용을 증가시켜 기업의 추가 고용을 회피하게 만든다는 한계가 있다. 그리고 세 번째 유형의 경우 가장 바람직한 모형이긴 하지만, 노사정이 적극적으로 참여하거나 협력하지 않으면 작동하기 힘들다는 단점이 있다(경제사회발전노사정위원회, 2012).

사실 이미 우리나라 정부 주도의 직업훈련이 세 번째 유형을 목표로 오랫동안 정진해왔다는 것은 바람직하다고 할 수 있다. 역사가 오래된 직업교육훈련정책심의회, 지방고용심의회부터 시작해서 노사정협의회, 경제사회발전노사정협의회, 지역노사민정협의회, 지역인적자원개발위원회 및 산업별 인적자원개발위원회 등은 모두 직업훈련과 관련하여 다양한 이해관계자들을 포괄하는 참여중시형, 사회적 합의 모형이다.

사회적 합의 모형이 효과적으로 작동하고 노동조합이 이 안에서 역할을 하기 위해서는, 노동계를 비롯한 거버넌스의 모든 참여자들은 노조의 직업 훈련 참여가 노동시장과 사회에 다각적으로 기여할 수 있다는 것을 인지해야 한다. 예를 들어 다시 Hyman의 피라미드(그림 2-1) 참조)로 돌아가보자. 우리는 노동조합의 지향점이 크게 사회, 계급, 시장이라는 것을 알고 있다. 그렇다면 이러한 지향점에 숙련을 각각 개입시킨다면 어떤 모양이 될까? 먼저 사회 통합, 사회 정의를 아우르는 '사회성'을 지향한다고 한다면, 노동조합의 숙련 개입은 '복지로서의 숙련개발'에 의의를 둔다고 할 수 있다. 실제로 숙련개발은 개인의 고용가능성을 높이며 일자리 창출, 일자리 유지에 기여하여 궁극적으로 사회적 불평등 경감에 도움을 준다. 그다음으로 자본에 대항하기 위한 '계급성'을 지향한다면, 노동조합의 숙련 개입은 앞에서 살펴본 유연화 공세에 대응하여, 특히 플랫폼 노동시장에서의 자본에 대항할 수 있다. 마지막으로 '시장성'을 지향한다면, 노동조합의 숙련 개입은 경제 발전, 산업의 발전에 기여할 수 있으며 새로운 지식창출에도 이바지할 수 있다.

'유연화 추세'에 대한 노동조합 차원의 '숙련중심' 대응은 신자유주의의 도래에도 적합하지만, 실제로는 현재와 같이 사회적으로 극단적인 불평등을 초래하는 플랫폼 자본주의에 더 적합할지도 모른다. 플랫폼 자본주의의 도래는 이미 뿔뿔이 흩어져 있는 노동자들에게 연대할 수 있는 동기부여를 제공한다. 이에 노동조합이 이러한 연대에 핵심적인 역할을 수행할 것으로 기대할 수 있다.

다음의 제3장에서는 여러 국가별 노조의 직업훈련 거버넌스 참여 사례를 살펴봄에 국가별 유형화를 시도하고, 우리나라의 정책 방향에 대한 시사점을 도출하고자 한다.



## 제3장

# 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여 관련 국가별 사례

제1절 국가별 사례의 분석틀

제2절 덴마크

제3절 독일

제4절 프랑스

제5절 영국

제6절 미국

제7절 한국

제8절 소결: 국가별 유형화 및 시사점



## 제3장 | 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여 관련 국가별 사례

### 제1절 국가별 사례의 분석틀

본 장에서는 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여와 관련한 다양한 국가들을 선정하여 사례분석을 실시하였다. 우리나라를 포함하여 총 6개국의 사례를 분석하였고, 해외사례로서 덴마크, 독일, 프랑스, 영국과 미국을 선정하였다. 덴마크의 경우 전통적으로 겐트시스템(Ghentsystem)의 모범사례로서, 노조가 노동정책에 깊이 관여한다는 특징이 있다. 독일의 경우 대표적인 조합주의 국가로서 노조의 직업훈련 거버넌스에 대한 영향력이 강한 편이다. 그리고 프랑스의 경우 앞의 두 국가만큼 노조가 노동정책에 많은 영향을 미치지 않았으나, 노동당 정부가 들어선 이후 다양한 거버넌스에 노동계의 참여가 제고되었다. 영국의 경우 저숙련 균형의 대표 국가로서 전통적으로 직업훈련을 위한 거버넌스가 발달하지는 않았으나, TUC(Trades Union Congress: 영국노총)가 주관하는 노조학습기금 등을 통해 직업훈련 참여를 위한 노조의 기능적인 측면이 부각되었다. 한편 미국의 경우에도 역사적으로 노조의 발전이 저해되어 왔고 노조가 참여하는 거버넌스 체계가 발달하

#### 46 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여 제고 방안

지 않았으나, WIOA(Workforce Innovation and Opportunity Act)의 개정과 인력투자위원회(WIB: Workforce Investment Board) 운영으로 지역 내 산업계와 노동계가 참여하여 훈련을 조정하는 거버넌스가 구축되었다.

숙련과 숙련을 둘러싼 제도와 관련하여 국가별 상황이 모두 다르다는 것을 감안한다면, 노조의 거버넌스 참여에 대한 단일주의적 관점은 지양해야 할 것이다. 이를 고려하여 국가별 사례분석 내용은 각 국가의 생산체제와 숙련체제, 노사관계 및 노조의 거시 및 중위 단위 직업훈련 거버넌스 참여 양상 등에 대한 자세한 내용들로 구성된다. 분석틀은 크게 세 영역으로 나뉘는데, 노동시장 특성, 노조 특성, 노조의 직업훈련 거버넌스 참여 양상으로 구분된다.

〈표 3-1〉 국가별 사례의 분석틀

분석틀	의의	예시
노동시장 특성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국가에서의 숙련과 직업훈련의 위상을 좌우</li> <li>· 노동조합의 직업훈련 개입에도 큰 영향을 미침.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자본주의 다양성(varieties of capitalism) 유형</li> <li>· 노동시장 유연성</li> <li>· 숙련 프로파일</li> <li>· 숙련, 자격, 임금 연계성</li> <li>· 직업훈련 특성 등</li> </ul>
노동조합 특성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 노조가 직업훈련 거버넌스에 개입하기 위해 필요한 여러 무형적 자원을 담지</li> <li>· 노동조합의 의제가 노동시장, 나아가 사회 전반에 미치는 영향력을 좌우</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주요 노조 단위</li> <li>· 노조조직률, 중심성, 단체협약적용률</li> <li>· 시민사회와의 연계</li> <li>· 노동당(사회민주주의 정당)과의 연계</li> </ul>
노조의 직업훈련 거버넌스 참여 양상	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회적 대화 체제에서의 노동조합 영향력을 좌우</li> <li>· 노동조합이 실제로 훈련에 대해 어떤 권한과 책임을 가지고 있는지 파악 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 직업훈련 거버넌스에서 노조의 역할과 영향력</li> <li>· 거시 거버넌스와 중위 거버넌스 간 유기성</li> <li>· 훈련 프로그램에 직접 개입 정도</li> <li>· 노조 산하 훈련 관련 기관 또는 기금 운영 여부</li> </ul>



해당 내용을 기반으로 노조의 직업훈련 거버넌스 참여 유형화 및 우리나라에의 시사점을 도출할 수 있을 것으로 기대한다.

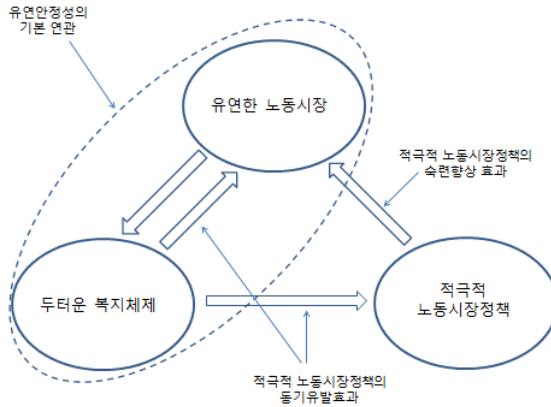
## 제2절 덴마크

### 1. 노동시장의 특성

#### 가. 생산체제와 숙련

자본주의의 다양성 관점에서 덴마크는 조정시장경제에 속한다(Hall & Soskice, 2001: 19~21). 그런데 덴마크의 사회경제체제는 이른바 ‘황금삼각형’으로 불리는 유연안정성 모델을 통해 널리 알려졌다. 다음 [그림 3-1]을 살펴보면, 유연한 노동시장, 두터운 복지체제, 적극적 노동시장정책이 결합되어 유연성과 안정성을 동시에 달성함으로써 노동시장의 성적표가 매우 양호하다는 것이다.

[그림 3-1] 덴마크의 유연안정성 모델



자료: Madsen(2005: 271).

덴마크의 유연안정성 모델에 대한 핵심은 유연한 노동시장과 두터운 복지체제의 결합에 있다. 노동시장이 유연하여 고용보호의 수준은 낮지만 두터운 복지체제를 갖추어 실업보호의 수준은 매우 높다. 2020년 기준으로 종전 소득수준 대비 실업급여의 소득대체율은 83%에 이른다(OECD, 2021a).

유연한 노동시장과 두터운 복지체제를 뒷받침하는 중요한 제도적 구성요소가 적극적 노동시장정책, 그중에서도 직업훈련이다. 노동자는 직장에서 해고되더라도 높은 소득대체율과 장기간의 수급기간을 가진 실업급여의 지원을 받아 직업훈련을 통해 숙련을 향상함으로써 다시 노동시장에 진입할 가능성을 높게 된다. 이러한 직업훈련을 포함한 적극적 노동시장정책의 역할은 덴마크 정부가 지출하는 지출규모에서 드러난다. 2019년 기준으로 GDP 대비 노동시장정책에 투자하는 공적 지출 비중은 2.8%로 스웨덴의 1.4%를 훌쩍 넘는 세계 최고 수준이다. 이 중에서 직업훈련에 지출하는 비중은 0.35%로 오스트리아(0.4%)에 이어 두 번째로 높고, 핀란드(0.35%)와

비슷하게 높게 나타난다(OECD, 2021b)

## 나. 노동조합 직업훈련 참여의 환경

### 1) 노동시장

조정시장경제는 일반적으로 노동시장에 대한 규율이 강하게 작동하는 것으로 인식되기 쉽지만, 덴마크 노동시장은 대단히 유연하다. 고용보호 수준에서 덴마크는 2019년 기준 1.53점으로 한국(2.42), 독일(2.6), 프랑스(2.56), 스웨덴(2.45) 등 조정시장경제 국가는 물론이고, 호주(1.67), 뉴질랜드(1.64) 등 일부 자유주의 국가들보다도 낮게 나타난다(OECD, 2021c).

덴마크 노동자의 근속기간은 비교적 짧게 나타난다(Estevez-Abe et al., 2001: 171). 2019년 임금노동자 기준으로 평균 근속기간은 7.2년으로 한국의 5.9년보다는 길지만, 벨기에(10.7년), 프랑스(10.8년), 오스트리아(9.5년), 독일(10.2년), 네덜란드(9.2년), 노르웨이(8.5년), 스웨덴(8.1년) 등 주요 조정시장경제체제 국가뿐만 아니라, 아일랜드(7.9년), 영국(8.0년) 등 자유주의 시장경제체제 국가들보다도 짧게 나타난다(OECD, 2021d). 또한 유연한 노동시장의 단면은 높은 노동이동성에서도 나타난다. 덴마크 노동자는 매년 80만 명 정도(임금노동자의 25~35% 수준)가 직업을 바꾼다고 한다(Hendeliowitz, 2008: 6).

이렇게 유연한 노동시장이 작동하는 배경에는 노동시장의 성격과 자격제도가 중요한 역할을 한다. 덴마크 노동시장은 독일의 노동시장과 유사하게 대체로 직종별 노동시장으로 구성된다. 자연스럽게 일반숙련보다는 특수숙련이 국가 전반의 숙련 프로파일을 결정한다. 목수, 금속 노동자, 판매 보조원 등 직종별 노동시장에서 노동자의 지위는 숙련도에 따라 달라진다. 훈련을 이수하고 일정한 자격증을 소지한 노동자는 숙련도에 따라 사회적 파트

너가 설정한 등급에 맞추어 임금이 매겨진다. 따라서 노동자 개개인이 취득한 자격 수준은 자신의 노동조건과 직결된다(Wiborg & Cort, 2010: 99~100). 독일과 마찬가지로 덴마크에서도 직종별 노동시장과 자격제도의 공신력은 너무나 당연해서 별도로 언급되지 않지만, 직업훈련 제도가 뿌리를 내리는 데 매우 중요한 요소로 작용한다.

## 2) 직업훈련체제

덴마크의 직업훈련체제에 대한 기원은 중세 길드체제의 도제제도로 거슬러 올라간다. 길드체제에서 장인이나 기업은 공통의 표준에 따라 도제를 훈련시킬 의무가 부여되어 훈련이 어떻게 구성되어야 하는지를 상세히 규정했다. 견습생이 검정을 통과하는 것도 장인의 책임이었는데, 시험의 결과는 견습생의 숙련도 평가뿐만 아니라 장인의 직업상 권위와도 연결되었다(Jørgensen & Bøndergaard, 2018: 85~87).

제2차 세계 대전 이후에는 공교육이 확대되면서 길드의 전통이 공식적인 국가의 교육체계에 반영되었다. 1950년대에는 학교 기반 전일제 직업교육 제도를 도입하자는 제안이 나왔지만, 비용이 많이 들고 적절치 않은 제안이라는 비판이 일어 도입되지 않았다. 대신 1976년에는 도제제도와는 별개로 학교를 기반으로 한 기초 직업교육과정이 신설되었다. 1980년대 중반 이후에는 고등교육의 중요성이 강조되면서 직업훈련과 고등교육의 연계가 중심적인 과제로 떠오르기도 했다(Jørgensen, 2018).

후기중등과정과 부분적으로 학사과정에 걸쳐 있는 노동시장훈련 제도가 덴마크의 계속훈련 제도의 근간을 이룬다. 노동시장훈련 제도는 산업화의 역사와 궤를 같이 한다. 산업화 과정에서 제조업 노동자의 다수가 농업 부문

종사자에서 충원되었는데, 이들에게 교육훈련을 제공할 필요성이 제기되었기 때문에 초기에는 견습제도와는 별개로 미숙련 노동자 중심의 재직자 훈련 프로그램으로 시작되었다. 1960년에 「노동시장훈련법」이 제정되었으며, 1970년대 중반에는 대량실업에 직면하자 실업자가 숙련 수준을 유지하고 다시 노동시장으로 재진입할 준비를 갖추는 데 활용되었다. 1990년대 이후로는 숙련향상이 기업의 경쟁력 강화와 노동자의 노동조건 향상에 중요하다는 인식이 확대되면서 공공 부문 노동자에게도 적용되는 등 제도의 활용도가 높아졌다(정원호 외, 2005; Jørgensen, 2018; OECD, 2001). 이런 과정을 거치면서 현재 노동시장훈련 제도는 덴마크의 성인 직업훈련에 관한 대명사로 자리잡았다.

노동시장훈련 제도의 목적은 노동시장 수요에 상응하는 숙련의 유지 및 향상, 노동시장 구조변동 및 적응 문제에 대한 해결, 성인의 역량향상 등 세 가지이다. 따라서 미숙련 노동자뿐만 아니라 숙련 노동자도 주요 목표집단으로 설정되고 실업자도 포함된다. 훈련 프로그램은 특정 일자리나 직종에 관련된 역량, 정보통신기술과 같은 일반훈련, 의사소통 등 개인역량 개발 등으로 구성된다. 약 3,000개의 프로그램이 운영 중이고, 매년 200여 개 프로그램이 신설된다. 훈련기간은 반나절에서 50일까지 다양하며, 평균 1주일이 소요된다(Andersen & Helms, 2019).

## 2. 노동조합의 특성

덴마크 노동조합은 목수 노조, 제화공 노조처럼 직종별 노동조합(craft union)에서 출발했다. 미숙련 노동자는 별도로 일반노조를 만들었고, 식품가공업 등 일부는 산업별로 결성되기도 했다. 노동조합은 병합과정을 거치면서

현재 최상위 단체는 덴마크 노총(FH: Fagbevægelsens Hovedorganisation)과 관리직 노조, 전문직 노조(AC)로 구성되어 있다(Worker-participation.eu, 2021).

덴마크 노총(FH)은 2019년에 기존의 덴마크 노총(LO: Landsorganisationen i Danmark)과 전문 노총(FTF: Funktionærernes og)이 병합하여 탄생한 최대의 조직으로 가맹조직은 79개에 이른다. 덴마크 노총 안에서 최대의 조직은 일반노조(3F: Fagligt Fælles Forbund)로서 2019년 현재 조합원 수는 267,980명에 달한다(FHO, 2021). 그리고 사무직, 소매업 종사자로 이루어진 HK 노조는 민간과 공공 부문에 걸쳐 231,951명의 조합원이 가입되어 있는데, HK/중앙정부, HK/지방자치단체, HK/상업, HK/민간 등의 하위단위로 분류된다(HK, 2021). 덴마크 노총은 2019년 현재 조합원 수가 109만 명으로 전체 노동자 187만 명 가운데 58.4% 정도를 차지한다. 전체 노동조합에 대한 조합원 수는 2008년에 206만 명이었으나, 2020년에는 191만 명으로 줄어들었다. 또한 조직률도 낮아지고 있지만, 2019년 기준으로 67%로서 노동자의 세 명 중 두 명은 노동조합에 가입되어 있다(Denmark Statistiks, 2021).

덴마크의 노동조합조직률이 상대적으로 높은 배경에는 겐트시스템이라는 독특한 조직구성 원리와 작동 방식에 기인하는 바가 크다. 벨기에 겐트지역에 연유하는 이 시스템에서는 노동조합이 자체적으로 실업보험기금을 운영한다. 덴마크는 우리나라와 달리 실업보험 가입은 노동자의 선택사항이다. 노동조합 가입과 실업보험 가입은 형식적으로는 별개이지만 실질적으로는 병행하는 경향이 강하다. 따라서 실업보험에 가입하는 경우 실직할 때 후한 실업급여를 받게 될 뿐만 아니라 광범위한 서비스가 제공되기 때문에 보통 노동조합원과 실업보험 가입자는 중첩된다(Clasen & Viebrock, 2008).

사업장 수준에서 노동자에 대한 이해를 대변하는 통로는 크게 사업장 대표자(shop steward), 협력위원회, 보건안전위원회, 이사회 참여가 있다. 사업장 수준에서 노동조합을 대변하는 사업장 대표자는 사업장 협약을 체결하고 노동조합이 체결한 단체협약의 준수 여부를 모니터링한다. 대체적으로 사업장에서 노동자를 대표하는 통로는 다양하지만, 대표하는 수준은 독일의 공동결정권보다는 약한 것으로 평가된다(Lind & Knudsen, 2018).

덴마크 노사관계는 노동조합과 사용자단체의 긴밀한 협력을 특징으로 한다. 노동조합과 사용자의 협력적 노사관계는 1899년의 '9월 타협'(Septemberforliget)에 기원을 둔다. 노동조합은 1898년에 총연맹을 결성하여 임금인상, 노동시간 단축, 노동조건 개선에 대한 투쟁에 나서고, 사용자들은 이에 공세적으로 대응했다. 파업을 포함하여 장기간 지속된 갈등 끝에 이듬해인 1899년에 타협하게 되었다. 합의의 핵심내용은 경영은 사용자의 몫으로 인정하되 노동조합은 교섭 상대방으로서의 지위를 인정받고, 양자간의 합의는 직접 당사자와 가맹조직에게 적용함으로써 실효성을 확보한다는 것이었다. 역사적 관점에서 이 합의는 노사가 노사관계의 틀을 갖추는 초기부터 서로를 인정하고 국가의 개입 없이 노동관계를 규율하는 문화를 잉태했다는 점에서 중요한 의미가 있다. 9월 합의는 이후 몇 차례 개정되었지만 '기본합의'로 불릴 만큼 노사관계에 이정표를 세운 것으로 평가되고 있다(Lind & Knudsen, 2018).

9월 합의 이후 노동조합은 단체협약을 자신의 목적 달성을 위한 핵심적 수단으로 인식한다. 종종 파업이 압박수단으로 활용되기도 하지만, 기업의 수익성을 저해하지 않고 노동조건을 점진적으로 개선하는 유력한 방법은 교섭이라고 본다. 1950년에 LO(현재 덴마크 노총의 전신) 위원장은 노동조합은 생산 및 수출증대의 대변자를 자처하기도 했고, 1960년대 '책임 있는' 임

금인상을 주장하기도 했다. 1987년에는 사용자단체 및 정부와 임금인상률은 외국보다 높지 않도록 한다는 협약을 맺기도 했다. 이런 전략은 사업장 수준뿐만 아니라 사회적 차원에서도 플러스-섬(plus-sum) 해법을 추구하는 것으로 해석되기도 한다(Lind & Knudsen, 2018). 즉, 노동시장에서 노조의 권위가 높은 편이며, 이를 통해 일반 노동자들 및 시민사회 사이에서의 의제 확산 역량 또한 높은 편이라 유추할 수 있다. 또한 덴마크는 강력한 노조-중도좌파 정당에 기반한 사회민주주의(이하 사민주의) 정치가 지배해온 국가로서(선학태, 2014), 노조의 의제가 사회 전반으로 확산될 수 있는 무형적 자원을 가진다.

유연한 노동시장과 협력적 노사관계의 공존은 이미 1899년 9월 합의에 녹아 있었다. 노동조합이 교섭권을 인정받는 조건으로 내어 준 사용자의 권한 중 하나가 노동자를 해고할 권리였다. 그런데 여기에는 나중에 실업에 대한 후한 보상이라는 제도적 뒷받침이 동반되었다(Madsen, 2005: 281~282). 즉, 유연한 노동시장이 노동조합에게도 용인되었던 이유는 실업보험 가입자에 대한 공적인 지원과 실업보험 미가입자에 대해서도 현금지원 등 든든한 안전망이 갖추어져 있었기 때문이다(Wiborg & Cort, 2010: 99). 이런 방식으로 두터운 안전망은 유연안정성이 협력적 노사관계와 소통하는 채널로 작동한다.

한편 유연한 노동시장과 협력적 노사관계의 소통채널은 하나 더 있는데, 바로 평생학습(lifelong learning)이다. 덴마크는 상당히 포괄적이고 섬세한 평생학습체계를 갖추고 있으며, 평생학습은 고용계약, 적극적 노동시장정책, 사회보장과 함께 유연안정성의 구성요소에 포함된다(Mailand, 2009). 그리고 평생학습의 중요한 축으로 작동하는 것이 직업훈련이다.



### 3. 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여

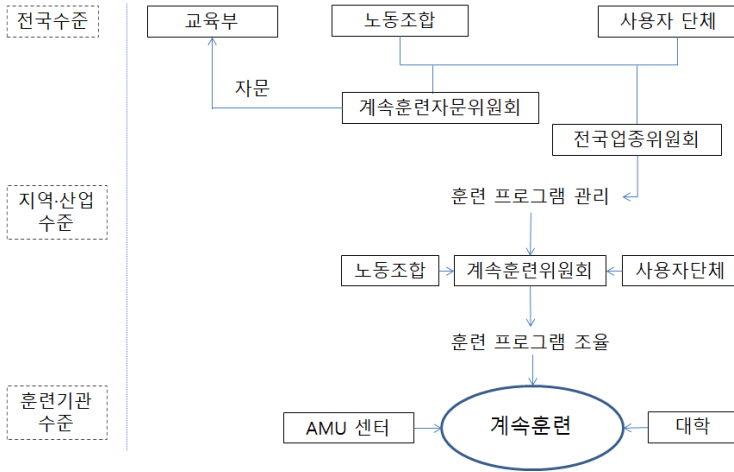
#### 가. 직업훈련 거버넌스

덴마크 직업훈련체제는 1999년에 베르텔스만(Bertelsmann) 재단의 직업 훈련 분야의 상을 받았다. 덴마크 정부는 직업교육훈련에서 규제하는 역할을 줄이고 다양한 사회적 파트너가 참여하도록 하는 직업훈련위원회의 제안을 수용했으며, 노사 동수로 구성된 모든 수준의 위원회가 함께 문제를 해결하고 있다는 점에서 수상하였다(Bertelsmann Stiftung, 2021). 사회적 파트너의 중심적 역할은 직업훈련체제의 우수성을 보여주는 중요한 항목이다.

양성훈련 분야에서는 전국 수준에서 직업훈련자문위원회(REU: Rådet for de grundlæggende Erhvervsrettede Uddannelser)가 교육부에 정책자문을 수행한다. 각 업종별 50개의 업종위원회는 노사 동수로 구성되어 훈련 프로그램을 관리한다. 또한 지역 수준의 직업훈련위원회는 현지의 노동시장 상황에 적합하게 훈련 프로그램을 운영하도록 자문하는 역할을 수행한다(Andersen & Helms, 2019).

계속훈련 거버넌스 구조는 양성훈련 분야와 비슷하지만, 계속훈련이라는 성격에 맞추어 변형된 체계를 갖추고 있다. 덴마크에서 노동자 직업훈련의 근간을 이루는 노동시장훈련(AMU)의 거버넌스는 다음 [그림 3-2]와 같다.

[그림 3-2] 덴마크의 노동시장훈련(AMU) 거버넌스



자료: Danish Ministry of Education(2008), Andersen & Helms(2019)를 참고하여 필자 작성.

전국 수준에서는 계속훈련자문위원회(VEU-rådet: Voksen-og efteruddannelses-rådet)가 교육부에 정책자문을 하는 역할을 수행한다. 위원회는 위원장 1명을 포함한 총 29명의 위원으로 구성된다. 위원의 임기는 4년으로 현임 위원은 2019년 6월 1일부터 2023년 5월 31일로 정해져 있다(Danish Ministry of Education, 2021).

전국업종위원회(efteruddannelsesudvalg)는 산업별로 구성된다. 현재 유제품·농업, 목재, 금속, 설비, 건설, 운송, 보건·의료, 요식업 등의 분야에서 위원회가 구성되어 있다. 전국업종위원회는 훈련종목의 신설 및 개정, 분석 및 전망, 프로그램의 기간이나 대학 기반 훈련과 사업장 훈련의 적정 배분 등에 관한 규칙 제정, 당사자 간 갈등해결 규칙의 제정, 검정 및 자격증 발급에 관한 규칙의 제정 등의 역할을 맡는다(Andersen & Helms, 2019).

그런데 업종위원회의 위상에는 독특한 특징이 있다. 전국에 걸친 조직이라는 점에서는 전국 수준의 조직이면서, 구성 자체가 산업별로 이루어진다는

점에서는 중간 수준에 위치한다. 예를 들어 사업장이 1층, 지역·산업이 2층, 전국이 3층으로 표현된 건물 모델로 보면, 2.5층에 위치한 조직인 셈이다.

지역업종위원회는 전국업종위원회가 설정한 훈련규칙의 틀 안에서 각 지역 사정에 적합하게 훈련이 이루어질 수 있도록 조율하는 역할을 맡는다. 지역업종위원회의 주요 기능은 AMU 센터나 대학 등 직업훈련을 시행하는 기관에게 훈련 프로그램에 대하여 자문하는 것이다(Andersen & Helms, 2019).

이런 과정을 거쳐 AMU 센터와 직업대학 등 훈련공급자를 통해 현장에서 노동시장훈련 프로그램이 시행된다. 약 90개 정도의 공적인 훈련기관뿐만 아니라 민간 훈련기관도 노동시장훈련 프로그램을 운영하고 있다(Andersen & Helms, 2019: 49).

#### 나. 노동시장훈련 제도에 대한 노동조합의 참여

노동시장훈련 제도에 대한 노동조합의 활동은 정책 결정, 프로그램 관리, 단체협약 등 크게 세 가지 형태로 분류할 수 있다.

첫째, 정책 결정 영역에서의 참여는 상기 [그림 3-2]의 노동시장훈련(AMU) 거버넌스에서 노동조합이 정책 결정자의 일원으로 참여하는 것을 뜻한다. 노동조합은 계속훈련자문위원회와 전국업종위원회 등 전국 수준의 정책 결정 기구에 참여하여 사용자단체와 훈련에 관련된 합의를 도출하고, 사용자단체와 함께 정부에게 자문을 하기도 하며, 때로는 정부도 포함된 삼자간 합의를 추진하여 직업훈련의 규칙을 제정하는 데 한 축을 담당한다(CEDEFOP, 2012).

노동조합은 교육부 장관에게 정책자문을 하는 계속훈련자문위원회에 사용자단체와 동수인 총 14명이 위원으로 참여한다. 산업별로 구성되는 전국 업종위원회는 노사 동수로 보통 10~14명으로 구성된다. 업종에 따라 위원 수가 많아지기도 하는데, 예를 들어 금속산업의 경우 노사 각각 9명씩, 총 18명의 위원으로 구성되어 있다(Danish Union of Metalworkers, 2021).

지역업종위원회는 전국업종위원회가 지명하는 동수의 노동자와 사용자 대표로 구성되며, 대학 등 훈련기관의 대표자와 훈련생들도 참여한다. 그리고 AMU 센터, 대학 등 개별 훈련기관은 이사회를 두고 있는데, 여기에도 노동조합은 사용자단체의 대표와 동수로 참여한다(Andersen & Helms, 2019).

둘째, 노동조합은 사용자 조직과 공동으로 노동시장훈련 프로그램을 관리한다. 노동조합과 사용자단체는 직업훈련 프로그램이 노동시장 수요에 적합하도록 조정하고, 새로운 숙련수요를 발굴하는 책임을 맡고 있다(Wiborg & Cort, 2010: 100).

노동조합은 사용자와 함께 AMU 센터의 과정이 언제, 어디에서 개설되고 있는지를 수요자가 알 수 있도록 정보를 제공한다(www.amukurs.dk). 참여자의 숫자와 관계없이 개설되는 과목을 안내함으로써 노동자와 기업이 폐강의 걱정 없이 참여할 수 있도록 하는 서비스도 수행한다(Amukurs 홈페이지, 2021).

노동조합은 훈련기관이 제공하는 프로그램을 평가하기도 한다. 웹 사이트(www.viskvalitet.dk)를 통해 참가자뿐만 아니라 기업에게 만족도 조사를 시행함으로써 프로그램 개선 자료로 활용한다. 이때 기업의 평가 5개, 참여자 평가 35개 이상이 되면 만족도 점수를 공개한다. 점수의 공개를 통해 훈련기관이 훈련의 품질을 지속적으로 향상하도록 유인하는 효과를 거두고 있다(Viskvalitet 홈페이지, 2021).

한편 노동조합은 노동자가 자신의 역량을 스스로 평가해볼 수 있도록 지원하고 있다. 노동자 개개인이 자신이 갖춘 역량을 테스트하고 보유한 자격을 점검할 수 있도록 웹 사이트([www.minkompetencemappe.dk](http://www.minkompetencemappe.dk))를 운영한다. 여기에서 현재까지 획득한 자격 수준과 역량을 검색할 수 있으며, 이를 통해 노동자는 훈련기간을 단축하거나 긴급하게 필요한 훈련과목을 찾을 수 있다(IW, 2018).

마지막으로 훈련에 관하여 노동조합의 가장 영향력 있는 활동은 역시 단체협약이다. 단체협약의 유효기간은 보통 2~3년인데, 고용과 임금이 핵심 주제이지만 교육훈련도 중요한 항목으로 다루어진다. 교육훈련 분야의 주요 의제로서 훈련참가자의 요건, 훈련참가 시 임금 및 노동 조건, 훈련의 기간 등에 대하여 합의한다. 1990년대 이후 단체협약에서 훈련권이 도입되었는데, 거의 모든 단체협약에서 1년에 최소한 14일의 훈련권이 보장되고 있다(Mailand, 2009). 산업·직종 수준에서 체결된 단체협약은 사업장에 그대로 적용되지만 일부 조항은 사업장 협약에 위임하기도 한다. 사업장 협약에서는 산업·직종 수준의 단체협약 범위 안에서 개별 기업의 실정에 맞게 조율되는 과정을 거치는 셈이다.

## 4. 최근 동향

### 가. 노사정 합의

2017년 10월 29일, 노동조합 LO(2019년 통합한 중앙 노총의 전신으로 덴마크의 최대 노조), 사용자단체 DA, 그리고 덴마크 정부는 2021년까지 유효한 성인 훈련 및 계속훈련에 관한 3자 협약을 체결했다. 이 협약의 직접적 배경은 2012년 노동시장개혁에 관한 3자 교섭이 노동시간을 둘러싸고 초기부터 와해된 데에 있다. 이에 라스무센 총리는 교섭 실패에 대한 돌파전략으로 주제별로 세 단계의 3자 협의에 착수했다. 계속훈련에 관한 합의는 이민자의 노동시장 통합(1차), 견습생의 노동조건(2차)에 이은 3차 합의이다(Danish Government et al., 2017).

노동시장훈련(AMU)의 제도개선은 훈련과목의 실효성과 유연성 제고에 초점을 두어 기업과 노동자의 수요에 맞추어 유연하게 조정하고자 했다. 단과뿐만 아니라 다수의 단과과목을 묶어 통합과목을 신설하기로 하고, 시험을 통해 자신의 학습결과를 테스트할 수 있도록 했으며, 훈련기관의 인증기간은 최소 4년으로 하되 중간에 새로운 훈련기관이 인증신청을 할 수 있는 길을 터놓았다. 그리고 노동시장훈련의 재정 부문에서는 훈련수당을 최대 실업급여액의 80%에서 100%로 상향조정했다(Danish Government et al., 2017).

한편 노동시장훈련 프로그램의 개선 이외에 전환기금(VEU-omstillingsfond)이라는 새로운 기금창설에 대한 합의가 눈에 띈다. 급격한 기술변화에 대응하기 위해 일반적 직업훈련 이외에 일자리 중심적인 훈련에 초점을 두고 협약의 유효기간 안에서 약 4억 1천2백만 크로네의 기금을 만들기로 했다. 주요 목표집단은 향상훈련을 받고자 하는 재직자와 실직위기에 처한

전직희망자로 나뉜다. 재직자 훈련에는 연간 6천5백만 크로네를 출연하고, 개인당 1만 크로네를 상한으로 훈련수당을 지급한다. 그리고 전직희망자에 대한 훈련에는 연간 1억 크로네를 출연한다. 훈련 참여자는 6개월에 최대 40일간 훈련에 참여할 수 있고, 훈련수당과 임금의 일부(임금에 따른 현금 지원을 공제한 금액)를 지원받는다(Danish Government et al., 2017). 또한 전환기금은 재원의 배분계획에서 드러나듯 노동자의 전직을 지원하는 데 초점을 두었다. 그렇지 않아도 원활한 노동이동을 지원하는 제도가 든든한데, 전직을 지원하는 해당 기금이 새로 추가되었다.

#### 나. 단체협약

산업노조연맹과 덴마크산업협회(DI)는 3년마다 단체협약을 체결한다. 양자는 2020년 2월 9일에 2020년 3월 1일부터 2023년 3월 1일까지 적용되는 단체협약을 체결했다. 협약은 총 13장 50조로 구성되어 있는데, 이 중에서 제10장은 제43조부터 제47조까지 직업훈련에 관해 규정하고 있다. 제43조(훈련계획)에서는 협약 당사자는 노동자가 경쟁력을 강화하기 위해 필요한 계속훈련을 받는다는 선언적인 규정에 이어, 사업장 수준에서 훈련계획을 수립하며 노사공동의 훈련위원회를 만들어 숙련수요를 분석하고 훈련계획을 수립할 것을 권고한다. 제44조(직업상 적절한 훈련)에서는 노동자가 훈련에 참여할 때 통상적인 임금을 지급하고 근속기간이 6개월 이상인 노동자에게는 연 2주의 훈련휴가를 부여함을 규정한다. 직전 2년까지 소진하지 않은 훈련휴가는 2주를 상한으로 이월된다. 제45조(일반숙련)에서는 기초지식이 기술진보에 대응하는 데 중요하며, 일반숙련 개발은 노동자와 기업의 공통 과제라고 밝힌다. 제46조(다른 훈련선택권)에서는 노동자와 기업의 합의에

## 62 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여 제고 방안

의해 노동자 개인이 별도의 훈련 프로그램에 참가할 선택권을 부여하고, 이때 재정지원에 대해서는 사업장 협약으로 정한다고 규정한다. 제47조(역량개발기금)에서는 기업이 1년에 노동자 1인당 520크로네(약 93,600원, 1DKK≒180원)를 기금에 납입할 것을 규정한다. 훈련위원회가 있는 100인 이상 사업장에서는 사업장 협약으로 역량개발기금을 별도로 설립할 수 있음을 추가로 규정한다(Co-Industrie & DI, 2020).

### 5. 소결

덴마크 직업훈련 거버넌스에서 노동조합의 참여는 몇 가지 특징이 있다. 첫째, 노동조합이 직업훈련 거버넌스에 참여하는 것은 하나의 문화와 관행으로 굳어져 있다. 이 전통은 중세의 길드체제까지 거슬러 올라가는 직업적 자치(occupational self-governance)에 뿌리를 둔 것으로, 1960년에 도입된 노동시장훈련 제도에 그대로 반영되고 있다. 노동조합은 전국, 지역 및 업종, 훈련기관 등 거시적 수준부터 미시적 수준에 이르기까지 사용자와 동수로 정책 결정 기구에 참여하고 있다.

둘째, 노동시장, 노사관계, 직업훈련 제도가 '직종'이라는 거점을 두고 일관성 있게 작동한다는 점은 노동조합이 직업훈련 거버넌스에 적극적으로 참여하는 토대를 형성한다. 기업내부의 노동시장보다는 직종별 노동시장이 발달되어 있는 상황에서 직종에 따라 인증되는 자격은 노동시장 이동에 통행증 역할을 한다. 노동조합이 직종이나 업종별로 구성되어 있어, 자격취득에 이해관계를 가진 조합원에 대한 서비스는 직업훈련을 직접 공급하거나 직업훈련의 틀을 형성하는 데 적극적으로 참여한다. 사용자와 동수로 참여하는 업종위원회가 직업훈련 거버넌스 참여에 핵심적 기제로 작동하는 것은 이러



한 직종별 편제가 규범으로 정착되어 있음을 시사한다. 이런 제도적 편제는 다시 업종위원회를 통한 숙련의 인증 및 보호를 디딤돌로 삼아 직종별 노동 시장을 발전시킨다(Jørgensen & Bøndergaard, 2018: 98).

셋째, 노동조합은 노동자가 같은 기업에 장기근속을 지원하는 데 초점을 두기보다는 숙련향상을 통한 노동시장에서의 이동을 지원하는 데 중점을 둔다. 2017년에 이루어진 노사정 합의에서 전환기금 창설에 합의한 점, 산업노조연맹과 덴마크산업협회의 단체협약에서 해고통보를 받은 노동자에 대한 훈련제공을 상세히 규정한 점은 노동조합이 노동시장에서의 이동 지원에 방점을 두고 있음을 짐작할 수 있다. 이는 노동조합이 직종별 노동시장이라는 환경에서 직업훈련에 대하여 보다 유연한 태도를 보일 수 있음을 시사한다.

## 제3절 독일

### 1. 노동시장의 특성

#### 가. 생산체제와 숙련

자본주의 다양성론에서 독일은 조정시장경제(CME: Coordinated Market Economy)의 대표적인 국가로 제시된다. 주거래은행(Hausbank) 제도에서 드러나는 은행과 기업의 장기적 금융거래 관계, 협력·표준설정·기술이전이 가능한 기업 간 체제, 사용자와 노동자의 협력적 노사관계 체제, 인적자본투자를 활성화하는 기업 및 산업 수준의 교육훈련체제 등 조정시장경제의 특징은 독일을 원형으로 설정된 모델이다(Hall & Soskice, 2001).

조정시장경제의 원형으로서 독일은 세계적인 경제 강국이며, 수출량에서 매년 세계 선두권을 차지하는 독일의 경제는 제조업의 경쟁력에 뿌리를 둔다. 제조업의 경쟁력을 확보하는 생산방식은 이른바 다변화 품질생산(DQP: Diversified Quality Production)이다(Sorge & Streeck, 1988; 2016). 즉, 가격보다는 품질에 우위를 갖는 다양한 제품을 생산한다는 것이다. 그러나 이러한 고품질 생산이 제대로 작동하기 위해서는 이를 뒷받침하는 배후의 역량(redundant capacities)을 갖추어야 한다. 이 역량은 당장의 수익에 대한 합리적 계산을 뛰어넘어 생산체제 자체를 뒷받침하는 몇 가지 조건으로 구성된다. 이에는 고숙련 인력을 양성하는 교육훈련체제, 여러 기능을 수행할 수 있는 기업 내 조직구조, 생산환경의 변화에 유연하게 대처할 수 있는 의사결정의 분권화, 노동자와 사용자 사이의 협력을 통한 사회적 평화 등이 해당한다. 이 네 가지 조건은 상호작용을 통한 선순환 관계를 시현해야 고품질 생산이 가능하다(Streeck, 1992b: 15~21).

독일의 숙련개발체제는 널리 알려져 있는데, 특히 우수한 인력을 양성하는 숙련개발체제는 이른바 고숙련 균형을 낳은 것으로 지목되었다(Finegold & Soskice, 1988). 이 중에서 세계적으로 유명한 이원적 직업훈련 제도는 다른 나라에 널리 수출되기도 했다. 우리나라의 마이스터 고등학교도 독일의 제도를 본보기로 삼아 도입한 것이다. 한편 계속훈련은 이원적 양성훈련 제도와 함께 독일 숙련개발체제의 한 축을 이루지만, 상대적으로 다른 제도보다 덜 알려져 있다.

## 나. 노동조합 직업훈련 참여의 환경

### 1) 노동시장

독일 노동시장의 중요한 특징 중 하나는 직종별 노동시장이라는 점이다 (Bosch, 2010: 154~156). 노동시장으로 진입하는 데에는 특정한 직종에서 요구하는 교육훈련과 자격취득이 필수적이고 자격의 활용도가 높은 편이다 (이동임·김덕기, 2005). 특히 직종별 자격제도의 공신력이 널리 인정된다는 사실은 잘 알려져 있다.

독일의 직종별 노동시장과 자격제도는 기업 간 노동시장과 선택적 친화성을 갖는다. 해고로부터의 보호와 기업 수준의 복지제도는 내부 노동시장을 발달시키지만, 독일처럼 산업·직종별 단체협약, 직업훈련체제, 사회복지체제 등은 기업 간 노동시장(inter-company labor market)을 안정화하는 경향이 있다. 자격제도가 표준화되어 있으므로 기업은 채용에 따르는 거래비용을 줄여 고용의 유인을 높이는데, 이는 직종별 자격을 갖춘 실업자에게는 노동이동의 창이 비교적 넓게 열린다는 것을 뜻한다. 한편 대량 생산체제와 달리 다변화 고품질 생산체제에서는 다양한 층위의 숙련을 갖춘 노동력이 필요한데, 노동자와 노동자 간 또는 노동자와 경영진 간의 장기적이고 안정적인 협력에 기반한 지속적 혁신이 이를 뒷받침한다(Eichhorst & Kendzia, 2016: 299~300). 이것이 직종별 노동시장이 유연성과 안정성을 결합하는 방식이다.

노동시장의 성격과 자격제도의 공신력은 노동조합이 직업훈련에 갖는 이해와 관심에 중요한 배경으로 작용한다. 우리나라처럼 외부 노동시장은 약하고 기업 내부의 노동시장이 과대성장한 경우에는 기업 내에서 고용의 유지가 노동조합에게 핵심적 사안으로 등장하는 반면, 숙련과 자격을 통해 기

업 또는 산업 간 노동이동이 가능한 경우에는 직업훈련이 상대적으로 중요한 의제로 부각되는 경향이 강하다(정원호, 2016). 독일은 후자의 경우로 대표적 사례에 해당한다.

## 2) 직업훈련체제

독일의 직업훈련체제에 대한 기원은 덴마크와 마찬가지로 중세의 길드체제로 소급되지만, 오늘날과 같은 체제를 형성하는 데 중요한 분기점을 이룬 법률은 1897년 「수공업보호법」이다. 19세기 후반에 보수주의 세력은 노동운동의 고양에 대처하기 위해 장인을 보호하는 조치로써 장인을 강제적인 결사체로 조직하고, 수공업회의소에 도제의 수, 훈련기간, 시험, 개별기업의 훈련에 대한 감독 등 광범위한 권한을 부여하였다. 수공업회의소가 훈련에 대하여 독점적 권한을 행사하는 상황은 근대적 산업 부문의 노동과 자본이 훈련제도에서 잠재적 동맹자가 되는 배경으로 작동하였다. 자본은 수공업회의소가 배출하는 인력을 채용하는 한편, 독자적으로 노동자를 훈련시킬 필요를 느꼈으며, 노동은 숙련공급을 수공업회의소가 장악하는 상황에서 숙련을 매개로 조직화할 가능성이 거의 없었기 때문에, 숙련의 양을 규제하기보다는 민주화하고 공동관리한다는 목표를 설정하였다. 수공업회의소의 통제력을 대체하려는 노동과 자본의 연합은 바이마르 시기에 이르러 구체화되었다. 1919년에 노조는 장인 부문의 독점권한을 박탈하고 사업장 내 숙련형성을 감독 및 관리하는 데 동등하게 참여할 권리를 요구했지만, 이 구상은 장인 부문의 반대와 다른 산업 부문의 미온적 태도, 경제 대공황 등으로 실현되지 않았다(Thelen, 2004/2011: 2장).

나치 정권은 수공업 부문뿐만 아니라 산업 부문에서도 훈련을 실시하고 자격인증권을 부여하는 등 대대적인 교육훈련에 나섰다. 또 다른 한편에서는 수공업 부문에서 이루어지는 파편적인 훈련의 한계를 극복하고자 전국적인 표준화 작업에 나섰다. 독일의 직업훈련체제의 중요한 특징 중 하나인 표준화가 나치 정권 시기에 틀을 잡은 것이다. 독일의 직업훈련체제에서 중요한 특징 중의 하나인 노동조합 참여의 제도화는 제2차 세계 대전 이후에 이루어졌다. 노조는 사업장 내 훈련의 해체가 아니라 훈련의 운영 및 감독에 있어서 사용자와 동등한 역할을 요구해왔는데, 이 요구는 1969년 「직업훈련법」의 제정으로 실현되었다. 「직업훈련법」은 연방직업훈련조사연구소의 이사회에 노동조합과 사용자단체의 대표 각각 6명씩을 포함하여 구성되고, 훈련기준의 정의와 교육과정 마련 등의 역할을 맡도록 규정했다. 1919년부터 노동조합이 줄곧 요구해 온 직업훈련에서의 노사 대등주의가 50년 만에 빛을 보게 된 것이다(Thelen, 2004/2011: 5장).

## 2. 노동조합의 특성

독일 노동조합의 최상위 단체는 독일노총(DGB: Deutscher Gewerkschaftsbund)이다. 독일노총의 조합원 수는 2000년에 777만 3,000명에 이르렀으나, 2020년에 585만 명으로 20년 동안 200만 명 가까이 줄어들었다. 같은 기간에 조직률은 21.6%에서 14.3%로 낮아졌다. 그럼에도 독일노총은 노동자를 대변하는 중앙기구로서 공공정책의 결정에 중요한 행위자이다. 독일 노조와 사회민주당은 밀접한 유대관계를 가지고 있으며(박덕재, 2003), 노조의 의제 설정이 당 차원의 방향에도 긴밀하게 영향을 미치는 편이다.

산업별 노동조합은 독일에서 노동자의 입장을 대변하는 중요한 축이다.

독일노총을 구성하는 단위 노동조합은 산업 분야별로 8개가 있는데, 이 중에서 금속노조(IG Metall)와 통합서비스노조(Ver.di)가 최대 산별노조이다. 노동조합은 산업별로 구성된 사용자단체와 교섭을 통해 고용과 임금 등 전통적인 의제를 포함하여 산업별 단체협약을 체결함으로써, 산업 수준에서 노동조건을 결정한다. 단체교섭은 대체로 유형설정자가 먼저 교섭한 다음 다른 지역에 확산되는 방식으로 전개되어 해당 산업에서는 상당히 균질적인 노동조건이 관철되는 경향이 있다(이승협 2008).

사업장 단위의 노동자 평의회(Betriebsrat)는 노동자를 대표하는 또 다른 중요한 축이다. 평의회는 노동조합원뿐만 아니라 해당 기업에 종사하는 노동자를 대표하는 조직이다. 평의회는 사용자와 사업장 협정을 체결하고, 500인 이상 기업의 경우에는 감독이사회에 근로자 대표로 참여하는 형식으로 경영에 관여한다. 이런 방식으로 수행되는 공동결정(Mitbestimmung)은 사업장 수준에서 노동자의 입장을 대변하는 중요한 제도적 장치이다(이승협, 2008).

독일에서 전국 수준의 노사정 합의는 흔하지는 않지만 굵직한 현안이 있을 때 심심치 않게 출현한다. 1966~1977년 시기의 협조행동(Konzertierte Action), 1998년의 일자리·직업훈련·경쟁력 연대(Bündis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit)가 여기에 해당된다(Kaiser, 2006). 그리고 2015년에는 산업의 미래 연대(Bündnis Zukunft der Industrie)가 굵직한 사회적 합의의 형태로 출현했다(BMWi, 2016).

간헐적으로 나타나는 중앙 수준의 합의보다 더 중요한 것은 일상적 노사 관계로서 산업 수준에서 노동조합과 사용자단체는 단체협약을 맺고, 사업장 수준에서 노동자 평의회는 기업의 경영에 참여하는 제도가 정착되어 있다. 산업 수준의 노동조합과 기업 수준의 노동자 평의회를 두 가지 축으로 하는

노동자 이해대변의 이중 구조는 독일 노사관계의 두드러진 특징으로 꼽힌다 (Müller-Jentsch, 2007).

노동조합과 평의회 관계는 형식적 분리와 실질적 공조로 요약할 수 있다. 노조와 평의회는 법·제도적으로는 분리된 존재이다. 그러나 노조는 평의회 선거에 조합원들이 적극적으로 참여하는 등 비공식적·인적 연결망을 형성해 왔다. 양자의 관계는 대립적 요소를 포함하고 있지만 실제 활동에서는 서로 의존하는 관계를 형성하고 있다(이승협, 2008; Artus, 2003). 이러한 노조와 평의회 간 형식적 분리와 실질적 공조 체계는 직업훈련 거버넌스에서도 관철된다.

독일의 노사관계에 대한 또 다른 특징은 공고한 사회적 파트너십에 기반을 둔 협력적 노사관계이다. 독일은 “노동과 자본 사이의 안정적·장기적·고신뢰 연대의 모델 사례”로 일컬어진다(Tüselmann & Heise, 2000: 165). 협력적 노사관계는 단체협약 유효기간에는 파업을 금지하는 등 법·제도적 측면에 기인하기도 하지만, 기본적으로 다양한 수준에서 노동조합의 참여가 보장되고 실질적으로 작동한다는 점이 주요하다.

### 3. 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여

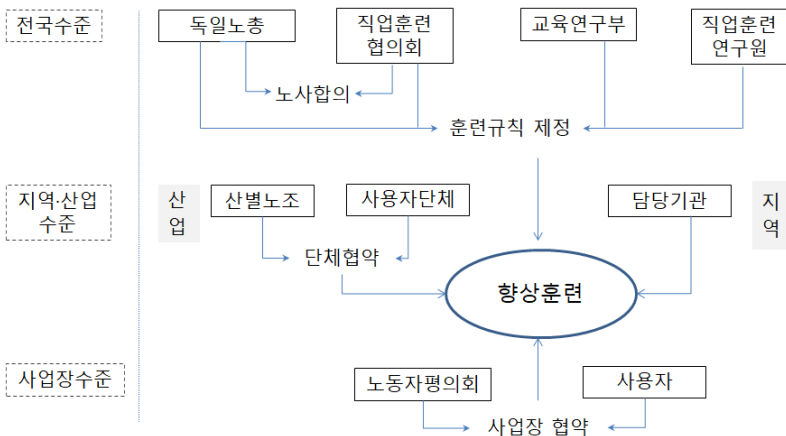
#### 가. 직업훈련 거버넌스

독일의 직업훈련 거버넌스는 전국 수준, 지역·산업 수준, 사업장 수준으로 이루어진 중층적 구조를 갖춘다. 전국 수준의 주요 행위자는 독일노총, 직업훈련협의회, 연방교육연구부, 직업훈련연구원으로 구성된다. 독일노총은 직업훈련 거버넌스에서 노동자 전체를 대표하는 단일기구이다. 1970년에 설립된 직업훈련협의회(KWB: Das Kuratorium der Deutschen

70 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여 제고 방안

Wirtschaft für Berufsbildung)는 직업훈련에 특화된 사용자단체로서 독일 사용자단체연합(BDA), 독일상공회의소(DIHK)를 포함하여 9개 단체가 참여하고 있다. 직업훈련협의회(KWB)는 향상훈련 분야뿐만 아니라 양성훈련 분야에서도 사용자를 대표한다. 정부기구로는 연방교육연구부가 주요 행위자이며, 연방직업훈련연구원(BIBB)도 중요한 기구이다. 연방직업훈련연구원은 직업훈련에 대한 연구뿐만 아니라 훈련규정 제정 관련 의견 제시, 연방정부 대상의 다양한 자문 제공 등 중요한 역할을 하는데, 핵심조직인 중앙위원회는 노사 대표 각각 8명, 주정부 대표 8명, 연방정부 대표 5명 등으로 구성된다(정원호, 2016). 연방직업훈련연구원의 구성에서도 조합주의의 단면이 드러나고 있는 형태이다. 전국 단위의 기구들은 향상훈련의 기본 틀과 규칙을 제정하는 역할을 수행한다.

[그림 3-3] 독일의 재직자 직업훈련 거버넌스



자료: 정원호(2016:41)를 참고하여 필자 재작성.



중간 수준에서는 지역 수준과 산업 수준의 구조가 동시에 작동한다. 산업 수준에서는 산별노조와 사용자단체가 체결하는 단체협약 가운데 직업훈련 관련 조항이 향상훈련을 규정한다. 주요 교섭대상은 교육훈련 계획의 수립, 교육훈련을 위한 근로시간 면제 등이다. 구체적인 사항은 개별 사업장에 위임하는 조항이 많다는 점이 특징적이다. 한편 지역 수준에서는 상공회의소 및 업종별 협회의 지부가 직업훈련의 주요 행위자이다. 각 기관은 직업훈련 위원회를 설치해야 하는데, 여기에는 노사 대표 각각 6명과, (투표권이 없는) 직업학교 교사 6명으로 구성된다. 이들은 양성훈련, 향상훈련, 자격시험, 훈련기관, 훈련예산 등 훈련을 담당하는 기관으로서 해야 하는 모든 역할을 수행한다. 즉, 여기에서도 노사 동수가 참여하여 노사 간 긴밀한 협력 체계를 이끌고 있는 것이다(정원호, 2016).

사업장 수준에서는 노동자 평의회와 사용자 사이의 사업장 협약이 향상훈련을 규정한다. 「사업장구조법」은 직업훈련과 관련된 공동결정권한으로 훈련수요 조사 및 훈련에 대한 제안, 훈련시설의 설치 및 훈련과정 개설, 사업장 내 훈련의 실시 등을 포함하고 있다(정원호, 2016).

#### 나. 중층적 참여의 실제

##### 1) 전국 수준

독일에서는 합의원칙(Konsensprinzip)이 정책 결정의 일반적 원리로 확립되어 있다. 상기 [그림 3-3]에서 보듯이, 독일노총과 직업훈련협의회 사이에 체결되는 노사합의는 주로 향상훈련에 관련된 일반적 규정과 기준을 마련하는 데 초점을 둔다. 양 당사자는 1996년에 직업훈련, 특히 향상훈련에 대한 노사합의(Ordnung der beruflichen Weiterbildung von)를 이룬 바 있

다(DGB & KWB, 1997). 그리고 2008년에는 상황의 변화에 따라 새로운 노사합의문을 성안했는데, 향상훈련규정을 제정하는 절차와 방법 등을 담고 있다(DGB & KWB, 2008).

전국 수준의 직업훈련 거버넌스에서 노동자를 대표하는 독일노총이 직업훈련에 대하여 취하는 태도는 정책 결정의 형식과 내용을 규정짓는 중요한 요인이다. 독일노총의 입장은 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 첫 번째, 직업훈련의 공공성이다. 독일노총은 1984년 11월에 프라이부르크(Freiburg)에서 교육정책 회의를 개최했는데, 이 회의는 독일노총이 직업훈련을 본격적으로 주제로 삼는 계기가 되었던 것으로 판단된다. 이 회의에서 제출된 보고서의 제목은 “모두를 위한 교육: 선별이 아닌 촉진”이었다(DGB, 1984). “모두를 위한 교육”이라는 제목 자체는 “모두를 위한 복지”라는 복지국가 슬로건에서 복지를 교육으로 대체한 것으로 짐작되는데, 직업훈련은 노동자 개인이나 개별 기업의 문제가 아니라 공공의 영역에 속한다는 인식을 반영하고 있다.

두 번째, 직업훈련에 대한 책임성이다. 직업훈련은 다른 당사자의 역할이 아니라 노동조합이 부분적으로 책임지는 영역으로 간주한다. 2008년 노사합의는 “경제단체와 노동조합은 계속훈련규정에 대한 자신들의 책임으로 인식한다는 배경에서 출발함을 명시적으로 밝히고 있다(DGB & KWB, 2008: 6).

독일노총은 공공성과 책임성에 기초하여 직업훈련에 대한 분석과 정책요구안을 수시로 내놓고 있다. 독일노총이 향상훈련에 대하여 줄기차게 주장하는 것은 주 수준이 아닌 연방 수준에서 법·제도적 체계를 갖추자는 것이다. 구체적인 정책 방향은 ① 계속훈련을 위한 시간을 권리로 확보함, ② 훈련비용과 재원조달을 적절히 함, ③ 계속훈련에 대한 상담을 활성화함 등 세 가지로 요약된다(Bahn Müller, 2015).

## 2) 단체협약: 지역·산업 수준에서 노동조합의 활동

전국 수준에서 독일노총이 직업훈련에 대한 일반적 사항을 규정하는 데 참여하고 있다면, 지역·산업 수준에서는 산업별 노동조합이 사용자단체와 맺는 단체협약이 직업훈련의 내용을 실질적으로 결정짓는다. 단체협약의 전통적이고 중요한 의제는 고용과 임금이었지만, 과학기술의 급격한 변화, 지식 기반 노동과정의 대두 등으로 인해 계속훈련은 중요한 단체협약의 의제로 등장했다(Kädtler, 2003: 361; Müller-Jentsch, 2007: 118).

직업훈련의 필요성에 대해서는 노사 모두 인식을 같이 할지라도 단체협약에서 이를 다루는 태도에는 차이가 분명하다. 사용자는 직업훈련을 단체협약에서 구체적으로 규정하는 것을 회피하고자 하는 반면, 노동조합은 단체협약의 의제로 설정하려고 한다는 점에서 노사 간 입장의 차이가 있다(Bahn Müller, 2015: 61; Kädtler, 2003: 362).

노동조합은 의지를 관철시키기 위해 체계적인 전략을 동원한다. 직업훈련에 관한 산별노조의 활동은 의제설정에서 시작한다. 예를 들어 독일 최대노조인 통합서비스노조와 금속노조는 2005년에 재직자 훈련을 주제로 공동 세미나를 개최하기도 했다. 여기에서는 계속훈련을 단체협약과 사업장에서 의제로 뿌리내리는 방법, 계속훈련이 사업장 수준에서 실행하는 데 봉착하는 난관에 대한 분석, 채용조달 방식으로서 기금형성 방안에 대한 검토, 양노조의 중장기적 전략 등 크게 네 가지 주제를 다루었다(Ver.di & IGM, 2005).

지역·산업 수준에서 노동조합의 활동은 의제설정을 넘어 실제로 단체협약을 맺는 사례가 늘어나고 있다. 광산·화학·에너지 노조의 전신인 화학·제지·도자기 노조는 1987년에 노사 동수의 화학산업 직업훈련협의회를 발족

하기로 합의하고, 1993년에는 계속훈련을 위한 기금을 조성하는 데 합의했다(Müller-Jentsch, 2007: 119).

1988년에 금속노조 바덴-뷔르템베르크 지부와 금속사용자단체 사이에 체결된 단체협약은 계속훈련에 대한 산업별 노사합의의 이정표를 세운 것으로 평가된다. 독일을 대표하는 자동차 기업이 포진되어 있는 이 지역에서 체결되는 금속산업의 단체협약은 유형설정자라는 의미에서 독일 전체 단체협약에서 중요한 의미가 있다. 그러나 이 협약에 대한 평가는 그다지 호의적이지 못했다. 무엇보다 사업장에서 인력정책 및 자격향상정책 시스템을 과대평가한 반면, 효과를 거두기 위한 인프라 구조를 과소평가했다는 지적이 나왔다(Bahn Müller et al., 1993).

2001년에는 보다 구체적인 노사합의가 이루어졌다. 숙련형성에 대한 개인의 권리 강화, 개인적 계속훈련과 기업의 계속훈련의 구분(기업의 계속훈련은 노동시간으로 인정되고 임금이 지급됨.), 방법론적·사회적 지식을 기업 숙련형성의 구성요소로 인정, 취약집단에 대한 특별조치를 매년 검토 등에 합의했다(Müller-Jentsch, 2007: 118~119). 그리고 2015년에는 또 다시 새로운 합의가 도출되었는데, 합의문 5조가 핵심내용으로, 사업장 근속기간이 5년을 초과하는 전일제 노동자를 대상으로 주당 평균 노동시간의 1/2을 숙련향상을 위한 노동시간으로 인정하기로 했다(IGM & Südwestmetall, 2015).

### 3) 사업장 협약: 노동자 평의회와 활동

과학기술, 상품시장, 노동시장 등 기업을 둘러싼 환경의 변화는 중앙 수준의 노사합의와 산업별 수준의 단체협약에서 직업훈련의 중요성을 부각시키는데 그치지 않았다. 기업 수준에서 노동자를 대표하는 노동자 평의회와 활동영역

중에서 직업훈련은 우선순위가 높지 않았지만, 지역·산업 수준의 단체협약과 평행을 이루어 관심이 증대하고 있다(Berger, 2012; Iller et al., 2016).

1990년대 후반부터 AOK, Debis, 독일철도, 독일텔레콤, DITEC, SINITEC 등의 기업에서 직업훈련에 대한 사업장 협약이 체결되었다(Müller-Jentsch, 2007: 119~120). 이러한 평의회 활동의 특징 중 하나는 지역·산업 수준의 단체협약의 틀에서 노동조합 또는 노동회의소를 포함한 노동조직이 지원하여 이루어진다는 점이다. 몇 가지 프로그램을 제시하면, 다음의 <표 3-2>와 같다.

**<표 3-2> 독일 노동자 평의회의 직업훈련 참여 프로그램**

제공자	범위	목표집단	중점사항
독일노총 자를란트 지역본부 및 노동회의소	자를란트주	평의회, 노동자 대표기구	직업훈련 필요성
브레멘 노동회의소	브레멘 지역	노동자, 평의회	법률자문, 정보제공
금속노조	전국(금속 분야)	평의회	훈련과정
바덴-뷔르템베르크 금속산업 직업훈련협의회	바덴-뷔르템베르크	평의회	단체협약 실행 갈등관리
통합서비스 노조	전국(보건 분야)	평의회, 노동자	교육수요 분석 (학위과정 중심)
화학산업 직업훈련기금	전국(화학 분야)	사용자, 노동자, 평의회	교육수요 분석

자료: Iller et al.(2016). 83-84 발췌.

<부록 1>에는 지역의 산별노조 지부들이 자체적으로 숙련향상에 개입한 사례를 제시하였다. 본 사례에는 해당 프로젝트의 단계별 진행 방법, 성과 및 의의 등이 제시되어 있다. 해당 사례는 노동조합이 디지털 전환에 대비하여 적극적 대응체제를 수립한 사례로서 의미가 있다.

#### 4. 소결

독일의 직업훈련체제는 덴마크의 경우와 닮은 점이 많다. 실제로 덴마크와 독일의 직업훈련체제는 매우 유사한 유형으로 분류된다(Busemeyer & Trampusch, 2012). 직업훈련 거버넌스 측면에서도 독일은 노동조합의 참여가 하나의 문화와 관행으로 굳어져 있고, 직종이나 업종을 중심으로 작동하는 노동시장, 노사관계, 직업훈련체제라는 점에서 덴마크와 비슷한 특징을 보인다.

그런데 독일의 직업훈련 거버넌스에서 노동조합의 참여는 거시적인 정치경제 시스템의 맥락에서 생산체제, 노동시장, 노사관계가 맺는 관계의 차원에서 조명할 필요가 있다. 독일의 고품질 생산은 노동자의 고숙련에 의존하는 바가 크다. 이는 비싼 가격에도 불구하고 독일 제품이 세계적인 경쟁력을 확보하는 데 지속적인 숙련향상(upskillng)이 뒷받침되기 때문이다.

숙련은 독일의 노동시장에서 특히 중요하다. 독일의 노동시장은 훈련을 통해 취득한 자격이 사업장을 넘어 노동력이 배치되는 데 중요한 역할을 담당한다. 직종별 노동시장에서 숙련은 개별 노동자에게는 노동시장에서의 위치를 결정짓는 기준으로 작용하고, 노동조합에게는 숙련에 대한 통제가 사용자와 대항할 수 있는 권력의 자원이 된다. 또 다른 한편 숙련은 고품질 생산을 통해 경쟁력을 확보해야 하는 기업에게도 핵심적인 관건이 된다. 이런 맥락에서 직종별 노동시장이 확립되어 있기 때문에 직종 또는 업종별로 편제된 노사관계에서 숙련은 중요한 의제로 떠오른다. 독일, 오스트리아, 덴마크, 스위스처럼 직종별 노동시장이 성립한 나라들에서는 직업교육훈련이 노사관계에서 중요한 위치를 차지한다(Bosch, 2015: 16). 독일의 숙련체제는 생산체제, 노동시장, 노사관계 제도가 상호보완적인 관계를 맺음으로써

형성·유지·지속되고 있다고 보는 것이 타당한 것이다. 독일의 고숙련 균형은 단기 수익에 집착하지 않고 장기적으로 투자하는 인내자본(patient capital), 다변화된 고품질 생산, 사업장 공동결정제도 및 기업 기반 직업훈련이 어우러진 결과이다(Finegold & Soskice, 1988).

여기에 더하여 독일 특유의 조합주의 전통이 직업훈련 거버넌스에도 강하게 투영된다. 독일 조합주의의 핵심은 자발적 결사체(association)의 공적 지위에 있다. 결사체는 공동체, 시장, 국가와 병행하여 사회질서를 수립하는 또 하나의 기제이다(Streeck & Schmitter, 1985). 독일에서는 자발적 결사체로서 노동조합과 사용자단체가 공적 권위를 인정받고 사회질서를 형성, 유지하는 역할을 수행하는데, 직업훈련 분야에서도 크게 다르지 않다. 연방 정부는 훈련과 관련된 규칙을 제정하기는 하나 국가의 역할은 노사단체가 합의한 사항을 규정으로 옮겨 적는 것에 불과하다(Bosch, 2010: 144). 국가와 시장 중간의 어딘가에 존재하는 절묘한 균형점이야말로 독일 정치경제 시스템의 숨은 비밀로 판단된다. 독일의 공공정책은 국가도, 시장도 믿지 않는다고 한다(Manow, 2001: 112). 자발적 결사체가 공적 지위와 책임을 가지고 스스로의 과업을 결정짓고 수행하는 자치의 원리가 독일 노동조합이 직업훈련 거버넌스에 참여하는 근본적인 철학인 셈이다. 이런 의미에서 덴마크의 경우와 비슷하게 독일 노동조합은 거버넌스에 '참여'한다기보다는 거버넌스의 한 축을 '담당'하고 있다는 표현이 적절할 것이다. <부록1>에서 사례로 살펴본 노르트라인-베르스팔렌(Nordrhein-Westfalen)주의 '노동 2020 프로젝트'는 그 지역에서 이미 형성되어 있는 직업훈련 거버넌스를 단지 가동한 것에 지나지 않는다.

## 제4절 프랑스<sup>6)</sup>

### 1. 노동시장의 특성

#### 가. 생산체제와 숙련

##### 1) 경제적 특성과 복지체제

자본주의 다양성론에서 프랑스는 대표적인 조정시장경제(CME: Coordinated Market Economy) 국가이다(Hall & Soskice, 2001; Schneider & Paunescu, 2012). 제2차 세계 대전 이후 재건과정에서 정부는 경제 영역 깊숙이 들어와 기간산업을 국가의 통제하에 운영하며 경제부흥을 이끌었다. 1980년 이래로 지속적으로 공공 부문의 민영화를 진행하여 그 규모가 줄어들었지만, 공공 부문(fonction publique) 종사자는 2019년 말 통계로 561만여 명에 달해 프랑스 전체 고용의 20%를 차지하여 여전히 중요한 비중을 차지한다(DGAFP, 2021).

프랑스 경제에서 3차 산업이 큰 비중을 차지한다. 2020년 전체 경제활동 인구 중 서비스 부문이 79.8%(상업 56.4%, 비상업 23.4%)를 차지하고, 제조업은 18.4%(제조 13.2% 건설 5.2%), 농·수산업은 1.8%를 차지했다(INSEE, 2021a).

한편 프랑스의 복지체제는 에스핑-안데르센(Esping-Andersen, 1990)의 선진국 복지체제 분류에 따르면 독일 등과 함께 보수주의적 복지체제의 특성을 보인다. 국가가 조세를 재원으로 취약계층에 대한 최저 선별적 복지를 진행하는 영미의 자유주의적 복지체제나 국가가 조세 재원을 통해 전 국민 전체를

---

6) 해당 절은 경제사회노동위원회 소속 손영우 전문위원에게 의뢰한 원고를 바탕으로 작성되었다.



대상으로 복지를 제공하는 북유럽의 보편적 사민주의적 복지체제와 구분되어, 프랑스에서는 직업 세계의 영역에서 노사가 주도하여 자신들의 복지공급 체계를 구성했다. 이와 같은 체계는 지속적인 성장 속에서 고용이 충분하고 안정되었던 전후 30년 동안은 비교적 원활히 작동해왔으나, 여러 차례의 오일 쇼크 등 경제적 위기 상황에 따른 저성장·고실업 환경에서는 '남성 정규직 노동자 중심의 고복지'라는 비판에 직면하였다. 이에 대처하기 위해 프랑스 등 보수주의적 복지체계 국가들은 다양한 방식의 개선 정책을 추진해왔다. 특히 복지의 대상을 여성, 청년 혹은 비정규직 노동자와 같은 취약계층에 우선순위를 두고, 임금노동 영역에서 자영업자, 실업자, 비경제활동가 등 전 국민을 대상으로 꾸준히 확장하는 추세이다(Urieta, 2011; Larcher, 2012).

같은 맥락에서 직업훈련체계에서도 프랑스에서는 직장에 고정적으로 연동되어 진행되던 직업훈련을 이직이나 실업 같은 직장이동의 경우나, 비정규직 노동자에게도 진행될 수 있도록 하고, 사용자 중심 혹은 주도로 진행되던 것을 노동자 중심 혹은 주도로 진행되는 방향으로 진화하고 있다. 독일이나 스위스에 비해 도제훈련의 전통은 낮은 편이지만(장신철, 2020), 미숙련 노동자와 비정규직 노동자에게 직업훈련 및 숙련향상 기회를 적극적으로 제공하려는 측면에서 조정된 시장경제의 전형적인 특성을 보인다고 할 수 있다(Thelen, 2004/2011: 34).

## 2) 노동시장

프랑스 통계청에 따르면, 프랑스에서 고용률은 2021년 초 기준으로 66.5%를 차지하고 있다. 이 중 남성은 69.3%, 여성은 63.9%로 남성의 고용률이 높았으며, 15-24세 청년에서의 고용률은 29.8%로 다른 연령대보다 낮

게 나타났다(INSEE, 2021b).

전체 고용에서 자영업자가 차지하는 비율은 2019년 12.1%로 같은 시기 20.7%인 우리나라보다 낮다. 성비와 관련하여 자영업에서는 여성(8.8%)보다 남성(15.3%)이 6.5%p 높았고, 비고용인에서는 여성(91.2%)이 남성(84.7%)보다 6.5%p 높았다. 세대와 관련하여서는 15-24세에서 계약직이나 임시직의 비율이 상대적으로 높았다(INSEE, 2021c). 실업률은 2012년부터 10%를 넘어섰다가 2015년 이후 지속적으로 감소하여 2020년 7% 근처까지 떨어졌었다. 이후 코로나19의 확산에 따른 경제적 어려움으로 다시 실업률이 9%에 육박했다가 2021년에 들어 다시 8%로 유지되고 있다(INSEE, 2021b).

2021년 1분기에 전체 실업률은 8.1%이고, 실업자는 약 240만 명이다. 장기 실업자 비율도 2.5%로 62만 명을 차지했다. 특히 15-24세 청년들의 실업률이 20.9%로 상대적으로 높게 나타났다. 프랑스에서는 내부적으로 노동시장의 이원화 문제, 특히 청년들의 상대적으로 낮은 고용률과 높은 실업률에 대한 문제가 수십 년 전부터 심각하게 제기되어 왔다(강유덕, 2019). 특히 교육과 고용 모두에서 배제된 이른바 니트(NEET)의 규모도 2021년 초 13.1%를 기록하며 지속됐다(INSEE, 2021b).

#### 나. 직업훈련체계의 형성과 제도

##### 1) 직업훈련체계의 발전 과정

###### ① 노사협약과 입법을 통한 제도화

프랑스에서 직업교육훈련으로는 정규 교육과정 및 대학에서 기술자격이나 전문학위 취득 혹은 실습을 목적으로 진행되는 직업교육(formation professionnelle initiale)과 직업능력 증진 및 기타 이유를 위해 노동자나 구

직자들에게 제공되는 직업훈련(formation professionnelle continue)으로 구분할 수 있다.<sup>7)</sup> 또한 직업훈련의 영역에는 민간 부문, 공무원, 보건·의료 부문(DPC: Développement Professionnel Continu)으로 구분된다. 본 연구에서는 민간 부문의 직업훈련을 중심으로 다루도록 한다.

프랑스에서 직업훈련에 대한 역사는 프랑스 혁명 시기까지 거슬러 올라간다. 혁명 당시 콩도르세(Condorcet)는 모든 시민들이 평생 동안 교육 및 훈련을 받을 수 있도록 평생교육운동을 제창했고, 이 일환으로 1794년 10월 10일 과학기술에 관한 교육·연구기관인 국립공예원(CNAM: Conservatoire national des arts et métiers)을 설립했다(SFA-CGT, 2018; Palazzeschi, 2003: 13).

프랑스 직업훈련체계는 노사가 도입과 운영에 있어 결정적인 역할을 해왔다는 특징을 갖는데, 단체교섭을 통한 도입, 노사 공동운영을 중요한 특징으로 한다(Urieta, 2011: 20). 직업훈련 제도의 도입이나 개혁과정은 노사가 단체교섭을 통해 합의하면, 정부는 입법을 통해 제도화하는 경로를 지닌다. 이와 같은 경로는 처음 제도를 도입한 1970년대부터 최근까지 예외가 없었다.

직업훈련에 관한 법률은 1970년 7월 9일 자 전 직업협약(ANI) 내용에 따라 입법된 1971년 7월 16일 자 평생교육 내 지속적인 직업훈련 조직에 관한 「n°71-575」 법률이 최초이지만, 이는 갑작스러운 결정이 아닌 이전부터 지속적인 직업훈련에 대한 논의의 결과라 할 수 있다. 직업훈련과 관련한 자세한 법 개정에 대한 내용은 <부록 2>에 포함하였다.

7) 직역하면 각각 초기직업훈련, 지속직업훈련이 될 수 있지만, 우리나라에서 사용하는 관행에 따라 학교에서 진행되는 내용을 직업교육, 정규 교육과정 이외에서 진행되는 내용을 직업훈련으로 칭한다.

② 프랑스의 직업훈련 관련 문제점과 개혁 방향

프랑스의 직업훈련과 관련한 상황을 점검하고 중장기적 개혁 방안을 제기한 보고서로는 2011년 경제사회환경위원회의 위리에타 보고서(Rapport Urieta)<sup>8)</sup>와 2012년 상원에 제출된 라르쉐 보고서(Rapport Larcher)가 대표적이다. 두 보고서의 주요 내용을 통해 프랑스의 직업훈련 제도에 대한 개혁 흐름을 알 수 있다.

보고서는 프랑스의 직업훈련체계가 너무 복잡하고 충분히 효과적이지 않다는 많은 비판에 직면하지만, 이것이 체계의 강점까지 은폐해서는 안된다고 주장한다. 프랑스 직업훈련체계의 강점은 사회적 파트너 간의 상호 운영 원칙과 자율적인 재정운영에 있다고 지적한다. 특히 노동자들이 직업훈련의 주체가 되도록 직업훈련권리의 개인화에 대한 중요성을 증대하고 있다고 주장한다. 결국 지속적인 개혁을 통해 프랑스 직업훈련체계가 노동세계의 진화에 적응하도록 했다고 밝힌다(Urieta, 2011: 5).

특히 2009년 개혁을 통해 노사와 의회는 직업훈련체계를 더욱 효율적이고 공정하게 만들기 위해 주요 약점을 개선하고자 했다. 실제로 직업훈련이 직업경로안정화를 위한 도구로 충분히 이용되지 못하고, 직업훈련 제공이 제대로 규제되지 못하고 있으며, 재정은 매우 복잡한 구조이고 거버넌스도 문제를 안고 있다고 지적한다. 특히 저숙련 노동자, 구직자, 작은 사업장 및 중소기업 노동자에게도 직업훈련의 기회가 증진될 수 있도록 해야 한다고 주장한다(Urieta, 2011).

한편 라르쉐 보고서(Rapport Larcher)는 2012년 초 대선을 앞두고 니콜라 사르코지 대통령의 요청에 따라 공화당 소속 상원위원이었던 제라르 라

8) 위리에타 보고서는 2011년 5월 프랑수와 피용 총리가 2009년 11월 24일 자 법 제정 이후 진로와 평생직업교육과의 결합이 필요하고, 더욱 투명하고 안전한, 재분배효과가 크고 불평등을 개선할 수 있는 혁신체계 도입이 절실하다며 경제사회환경위원회에 의견을 요청함에 따라 채택되었다.

르쉴레(Gérard Larcher)가 프랑스 직업훈련체계 개선에 관해 상원에서 발표한 보고서이다. 보고서는 직업훈련에 대한 평등한 기회 보장을 강조한다. 직업훈련을 통해 개인들은 사회적 상승을 할 수 있고, 기업은 직업 경쟁력을 높일 수 있다. 그렇기 때문에 누구나 직업훈련 기회를 가질 수 있도록 하는 것은 공정한 노동시장을 형성함과 동시에 사회적 상승 기회의 평등을 제공하는 것이라 주장한다(Larcher, 2012: 12-13).

그리고 직업훈련계약을 위해 10인 이상의 기업에서 임금의 0.9%를 부담하는 법적 기여금을 폐지할 것을 제안하고 있다. 라르쉴레 따르면, 이와 같은 의무는 실질적으로 혜택을 누리기 힘든 중소기업에게는 추가 세금과 유사하다고 진단하고 있다. 더욱이 중소기업이 납부하는 직업훈련계획에 대한 기여금은 원칙적으로 대기업 노동자의 직업교육에 사용된다는 점을 지적하고 있다(Larcher, 2012: 14-15). 그는 법적 기여금이 근거하고 있는 ‘훈련을 시키거나 훈련비를 지불하거나’라는 원칙은 더 이상 현실에 적합하지 않다고 주장한다. 그리하여 기여금에 대한 의무는 폐지하고 지역 경제의 필요에 따라 기업 수준에서 직업훈련 전략에 대해서는 노사에게 책임을 부여해야 한다고 제시한다. 다시 말하면 직업훈련이 비용이 아니라 투자가 되어야 한다고 지적한다(Larcher, 2012: 17).

한편 보고서는 세 가지 중심축과 26가지 제안을 하고 있다(Larcher, 2012: 5-7). 대표적으로 매년 졸업증서 없이 퇴출되는 16만 명의 청년들을 위해, 더 이상 직업교육의 복사판이나 단순한 변형이 아니라, 지역에서 자격증을 제공하는 ‘직업성공협약(Pacte de la réussite professionnelle)’을 창설할 것을 제안했다. 또한 구직자들을 위해 50% 이상의 구직자들이 직업훈련에 참여하기 위해 6개월 이상 대기해야 하는 상황을 극복하고, 적재적소에 배치하기 위한 직업훈련·고용연계계약(Contrat Formation Emploi)을 제안

했다. 그리고 마지막으로 재정 순환과정의 단순화와 직업훈련기관의 서비스 개선을 요구했다.

## 2. 노동조합의 특성

프랑스의 노사관계에서 노조는 이념과 종교, 직급 등 다양한 요인에 따라 복수노조가 조직되어 있으며, 사용자단체 역시 규모나 속성에 따라 나뉘어져 있다. 그리하여 다양한 노사단체 간의 교섭을 위해, 영향력이 높은 주요 노사단체에 대표성을 부여하고 협약의 유효 조건을 명시하는 등의 복수노조 제도가 매우 발달해 있다. 노사단체의 조직률은 노조는 11%(Pignoni, 2016), 사용자단체는 68.5%를 나타낸다(Langevin, 2019: 16).<sup>9)</sup>

프랑스의 노조는 야누스적인 특성을 가진다. 상층조합 간 분열, 복수노조, 낮은 조직률과 더불어 노동시장에서의 교섭력이 취약하다는 평가를 받지만, 노조운동 자체는 변혁적이면서 정치적으로 막강하다는 인식이 존재한다(조효래, 1990; 최형익, 2001 재인용).

프랑스 노조의 가입률은 낮은 편이지만, 높은 대중적 지지에 기반하여 활동하고 있다. 1995년 이후 추진된 사회서비스 및 공공복지 감소에 맞서 공공노조 파업이 이루어지자, 여론은 과반수가 넘는 지지를 해왔다(손영우, 2018). Vakaloulis(1998)가 밝힌 바와 같이, 프랑스 노동운동은 수혜자주의적 양상을 띠는 것보다 조합원의 전투성에 기반한 사회운동적 성격을 가지며, 여론에 민감한 경향이 있다(Vakaloulis, 1998; 손영우, 2018 재인용).

---

9) 사용자단체 조직률은 전체 노동자 중 68.5%의 노동자를 고용하고 있는 기업이 사용자단체에 가입하고 있다(Langevin, 2019: 16).

프랑스는 기본적으로 코퍼라티즘적 전통이 이웃나라 독일에 비해 발달한 국가는 아니다. 그러나 사회당이 2012년에 집권하면서 노사정뿐만 아니라, 매년 열리는 사회대토론회에 시민사회단체 및 지방자치단체를 참여시켰다(손영우, 2015). 이렇게 사회당이 주최하는 사회대토론회는 제반 주체들과 함께 향후 1년간의 사회경제정책과 관련한 의제를 설정하고 계획을 수립하는 방식으로 운영되어, 기존의 사회적 대화 방식과 내용면에서 진일보되었다는 평가를 받고 있다(손영우, 2012).

### 3. 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여

#### 가. 직업훈련 거버넌스

프랑스의 직업훈련 제도가 노사협의를 통해 형성된 만큼, 기관의 운영 또한 노사를 중심으로 운영되어 왔으며, 현재에도 전국·전 직업, 지역이나 업종, 사업장 수준에서의 교섭뿐만 아니라, 직업훈련 담당기관의 운영 및 다양한 직업훈련 협의 기구에 노사가 주도적으로 참여한다.

##### 1) 직업훈련관리기관, 프랑스 직업능력센터(France compétences)

‘프랑스 직업능력센터’가 창설되기 이전의 직업훈련관리기관은 노사, 지역정부, 중앙정부의 4개 주체가 참여한 고용·직업훈련·직업진로위원회(CNEFOP: Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles)<sup>10</sup>와 2개의 노사기관인 전 직업고용·직업훈

10) 이의 지역기관은 광역고용·직업훈련·진로협의회(CREFOP: Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles)로 후속한다.

련협의회(COPANEF: Comité paritaire interprofessionnel national pour l'emploi et la formation)와 직업경로안정화기금(FPSPP: Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels)으로 나뉘어져 있었다.

CNEFOP는 4개 주체가 참여하는 협의기관이지만 독자적으로 공공정책을 수립하고 주도할 수 있는 구조를 지니지 못했다. 2014년 3월 5일 자 법에 의해 도입된 COPANEF는 개인직업훈련계정(CPF)을 담당하는 직업훈련기관 간의 협력을 진행하고, CPF의 실행과 발전 과정을 감독한다. 또한 고용과 직업훈련 관련 노사 진로를 결정·조정하는 역할을 담당했다. FPSPP는 중소기업 노동자, 저숙련 노동자 등의 채용 및 고용유지 관점에서 공공선호직업훈련 투자를 강화하기 위해 기금을 받아 분배하고 재할당하는 노사운영협회였다. 2018년 9월 5일 자 직업미래선택의 자유에 관한 법률의 목표 중 하나는 국가 차원의 거버넌스 및 운영기구에 대해 간소화, 효율화, 조정 능력 강화였다. 이에 따라 '프랑스 직업능력센터'로 단일화되었다(France Competences, 2021).

프랑스 직업능력센터는 행정기관(établissement public national à caractère administratif)으로 중앙정부, 광역지방정부, 전 직업 수준의 대표 노사 총연맹, 전문가로 구성된다. 직업능력센터의 이사회는 3년의 임기로 선출되는 총 15명의 이사들로 구성되는데, 이들이 갖는 의결권의 수는 동등하지 않다. 총 15명의 이사들은 총 110표를 지니는데, 다음과 같이 나뉜다(France Competences, 2021).

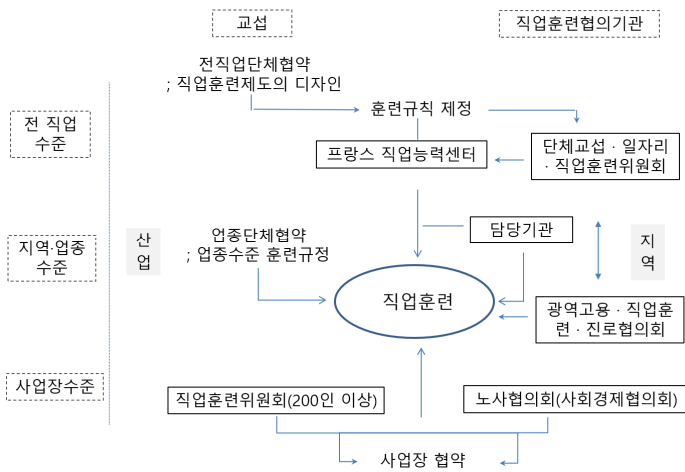
- 정부는 직업훈련부, 재정부, 교육부의 각 대표 3명을 선출하며, 45표를 갖는다.
- 전 직업 수준의 대표 노조는 5명의 이사를 선출하며, 20표를 지닌다.
- 전 직업 수준의 대표 사용자단체는 3명의 이사를 선출하며, 20표를 지닌다.



- 광역의회에서 2명의 이사를 선출하며, 15표를 지닌다.<sup>11)</sup>
- 전문가는 총 2명으로 대표이사와 지역에서 선출된 전문가 1명이 10표를 지닌다.

직업능력센터의 이사회는 업종 간 균형유지를 위해 업종별 최대 지원 수준 설정, 국가품질인증시스템, 훈련서비스 품질 모니터링 및 평가, 기관 인증, 권장사항 발표에 관해 논의한다(France Competences, 2021).

[그림 3-4] 프랑스의 직업훈련 거버넌스



출처: 저자 작성

11) 지방자치단체 이사는 프랑스 광역단체장 협의회(Régions de France)의 추천으로 직업훈련 담당부 장관이 임명한다(France Competences, 2021).

## 2) 노사정 협의 기구, 단체교섭·일자리·직업훈련위원회

단체교섭·일자리·직업훈련위원회(CNNCEFP: Commission Nationale de la Négociation Collective, de l'emploi et de la Formation Professionnelle)는 노사정 간의 대화를 담당하는 자문기구이다. 이 기구는 직업훈련뿐만 아니라 단체교섭, 일자리정책 등 대부분의 노동·고용 정책을 협의한다. 과거 단체협약, 고용, 직업훈련으로 각각 나뉘어져 있던 위원회가 2008년 일자리와 직업훈련의 통합, 2014년 단체협약도 포괄하는 방식으로 통합되면서 오늘에 이르고 있다 (MTEI, 2021). CNNCEFP가 수행하는 역할에 대한 자세한 내용은 <부록 3>에 포함하였다.

## 3) 직업훈련기여금 징수기관, 가족수당 및 사회보장기여금 징수연합(URSSAF)

가족수당 및 사회보장기여금 징수연합(URSSAF)의 경우, 22개의 광역징수연합(URSSAF régionales)으로 이루어져 있는데, 지역 기관의 이사회는 노사를 중심으로 총 20명의 이사로 구성되어 있다. 이사는 사회보장법전(code de la Sécurité sociale)의 규정(L213-2)에 따라 5년의 임기로 다음과 같이 구성된다. 노동자 대표와 사용자 대표(자영업자 대표 포함)는 각각 8명으로 동수로 구성된다(URSSAF, 2021a).

## 나. 중층적 참여와 거버넌스(지역·업종)

### 1) 직업훈련의 의무적 업종별 교섭의제

프랑스에서 업종 차원의 직업훈련은 업종별 교섭을 통해 규정된다. 직업훈련은 업종별 단체교섭에서 의무 교섭의제이다. 4년마다 노사가 노동자 직업훈련의

우선순위, 목표 및 수단에 관해 협의해야 한다(Code du Travail L2241-1). 직업훈련이 필요한 모든 업종에서 맺어진 일반단체협약(convention collective)에는 '직업훈련에 관한 장'이 포함되어 있다.

뤼트랑거의 보고서에 따르면, 업종별 교섭이 노동시장을 규율하는 기제로 간주해야 한다고 주장하고 있다(Luttringer, 2005: 38). 직업훈련에서 업종별 교섭에 대한 중요성이 높은 것은 직업과 자격에 대한 전망을 관측할 경우 많은 장점을 제공한다는 평가가 있는 반면에, 경제적 변동에 따른 재배치를 하기에는 상대적으로 업종의 범주로는 너무 좁다는 비판이 있기도 하다(Urieta, 2011: 20).<sup>12)</sup> 즉, 교섭의 범위는 직업훈련과 연관을 가지고 있는데, 교섭의 범위가 좁으면 그만큼 현장에서 필요한 구체적인 교육내용을 진행할 수 있다는 장점이 있는 반면, 직업이동에는 그에 비례하여 한계성을 지닌다고 할 수 있다.

한편 프랑스의 기업협약에서 직업훈련에 대한 비중은 낮다. 체결된 기업협약의 2% 미만 수준에서 직업훈련에 대한 내용을 담고 있다. 이는 이미 업종협약에서 대부분의 내용을 구체적으로 명시하고 있기 때문에, 사회적 대화를 강조하여 직업훈련 내용이 합의의 대상이 되는 일부 대기업을 제외하고, 대부분 기업에서 직업훈련에 대한 논의는 근로자 대표와 노조 대표가 참여하는 노사협의회의 협의를 통해 진행된다(Urieta, 2011: 21).

한편 참고로 업종 수준의 일반단체협약의 직업훈련에 관한 상황을 살펴보기 위해 제빵·제과 업종협약을 소개하면, 다음과 같다. 제빵·제과 업종 노사는 1993년 7월 13일 최초로 전국일반단체협약(Convention collective nationale des activités industrielles de boulangerie et pâtisserie du 13 juillet 1993)을

12) 프랑스에는 250-300여개 업종이 있으며, 15개 정도로 조직화되어 있는 독일의 산업별에 비해 상대적으로 좁은 영역으로 조직되어 있다.

맺는다. 해당 단체협약은 노동부에 등록하여 관보 'n° 3102'에 게재되고, 단체협약고유번호(IDCC: Identifiant De Convention Collective) 1747을 부여받았다. 1993년 7월 13일 자에 협약을 맺고, 2011년 10월 11일에 갱신된 제빵·제과업종 전국일반단체협약에는 직업훈련 장에서 업종 직업훈련에 관해 명시되어 있다. 직업훈련 장은 4개 부분으로, 제1장 직업진출 계약 및 기간, 제2장 개인훈련 권리(DIF), 제3장 직업자격인증, 제4장 직업훈련 제정으로 구성되어 있다 (Legifrance, 2021a).<sup>13)</sup>

제1장 직업진출 계약 및 기간에 대한 규정 서문에서는 “노사는 개인적인 직업훈련과정을 통하여 해당 업종에서 직업훈련 참여의 남녀 평등을 이루고, 다양성, 평등, 직업 개발을 촉진하기 위해 직업진출 개발에 전념할 것을 다짐한다. 서명 당사자는 본 업종에서 직업진출 활동의 최우선 과제가 이미 활동하고 있는 노동자들의 고용을 유지하는 것은 물론이고, 제빵·제과 산업에 진입하고자 하는 청년, 구직자를 유치, 환영 및 모집하는 것에 있음을 분명히 한다”고 명시되어 있다. 각 장에서는 해당 대상의 구체적인 제도에 대해 규정하고 있다. 가령 제1장 직업진출 계약(Contrat de professionnalisation)과 관련하여 해당 업종에서 직업진출 계약의 목적, 대상, 계약기간, 이론훈련 기간, 기간제 계약의 갱신, 보수, 근로자 대표 기관에 대해 규정하고 있다(Legifrance, 2021b).

## 2) 지방자치단체와 광역고용·직업훈련·진로협의회

프랑스 지방자치단체에서는 광역 수준의 자문기관으로 광역고용·직업훈련·진로협의회(CREFOP: Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles)를 두어 직업교육·훈련, 고용서비스에 관한 전략이나 정책에 대해 주체 간의 협의 및 조율을 담당한다. 이는 과거

---

13) 해당 전국일반단체협약의 내용은 프랑스 법률 정보를 제공하는 홈페이지에서 열람할 수 있다.

존재하던 광역고용위원회(CRE: Conseil régional de l'emploi)<sup>14)</sup>와 광역고용직업훈련조정협의회(CCREFP: Comité de coordination régionale de l'emploi et de la formation professionnelle)가 2014년 3월 5일 자 직업훈련고용 및 사회민주주의에 관한 2014-288호 법률에 따라 통합되면서 만들어졌다(Urieta, 2011; Larcher, 2012).<sup>15)</sup>

광역기관인 CREFOP는 전국기관인 CNEFOP와 함께 광역에서 고용·직업훈련·진로 정책에 대해 행위자 간의 조율을 진행하고, 직업훈련 프로그램의 일관성을 보장한다. 또한 관련 공공정책에 대한 진단, 연구, 감독, 평가 기능을 담당한다.

CREFOP의 기능은 다음의 세 가지로 정리할 수 있다(Cpformation, 2021). 첫째, 협의기능으로서, CREFOP는 광역지방자치단체와 함께 광역직업훈련·진로개발계획(CPRDFOP)을 수립한다. 이를 위해 협의회에서는 지방자치단체, 고용센터, 직업훈련기관 대표들과 함께 협의를 진행한다. 둘째, 평가기능으로서, 매년 고용·직업훈련·직업진로 이름으로 재정이 투입된 광역사업 결과보고서를 작성한다. 셋째, 자문기능으로서, 협의회는 직업진로, 직업훈련, 교육, 고용에 관한 중앙정부·광역지방자치단체 간의 협약에 대한 의견을 제시한다(Cpformation, 2021).

CREFOP의 구성은 기본적으로 노사·중앙정부·지역정부의 4개 주체로 구성된다(Cpformation, 2021). 중앙정부가 임명한 지사와 광역지방자치단체장이 공동 대표가 되고 노사단체 대표 1명씩이 부대표로 선임되며,<sup>16)</sup> 최소 25명의

14) 2008년 2월 13일 자 일자리 공공서비스 조직개편에 관한 법률에 따라 21개 광역에 설치되어 고용계획에 대한 전반적인 조정역할과 고용센터(Pole emploi) 활동계획에 대한 자문을 진행했다.

15) 경제사회환경위원회의 Urieta 보고서(2011)와 상원의원인 Larcher 보고서(2012)에서 폐지 혹은 통합을 제안하고 있다.

16) 프랑스의 지방자치단체 제도는 우리나라처럼 지방자치단체의 장이 중앙행정관청의 사무를 기관 위임 형태로 처리하지 않고, 중앙정부에서 임명하여 중앙행정집행을 위해 파견하는 지사(préfet)와 지방자치단체에서 선출되어 지역행정 사무를 진행하는 단체장으로 이원화되어 있다(전훈, 2013: 19).

## 92 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여 제고 방안

위원으로 구성된다. 위원회의 임기는 3년이며(Code du Travail R6123-3-6), 지역의 대표인 노사단체 수에 따라 달라질 수 있다. CREFOP는 정부의 지역기관 대표 6명(광역교육감, 광역기업·경쟁·소비·고용·노동국장, 광역청소년·체육·사회결속국장, 광역식품농업산업국장, 지사임명 2명), 지역의회(광역, 중간, 기초) 대표 6명, 노조 대표 5명, 사용자단체 대표 5명, 그리고 의결권 없는 자문위원<sup>17)</sup>으로 구성된다(Code du Travail R6123-3-6).

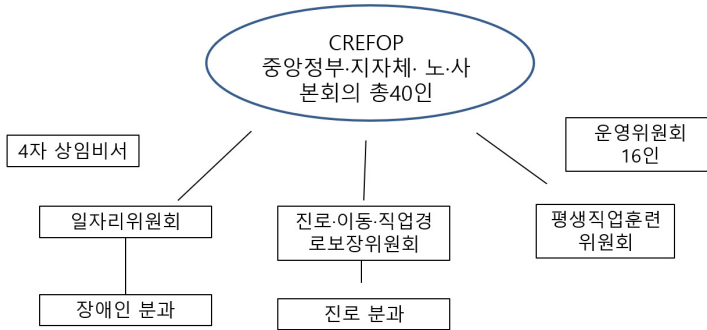
CREFOP의 일상적 운영을 위해 운영위원회를 두는데, 이는 중앙정부 대표 4명(광역지사, 광역경제·고용·노동·연대국장, DREETS, 교육감 포함), 지방자치단체 대표 4명(단체장 포함), 노조 대표 4명, 사용자단체 대표 4명으로 구성된다. 위원장은 본회의로 동일하게 광역지사와 지방자치단체장이 공동위원장으로 선임되고, 노사단체 1명씩이 부위원장으로 선임되어 운영된다. 운영위원회는 협의회와 본회의를 준비하고 작업과 분과위원회를 관리한다. 특히 운영위원회는 직업발전위원회(CEP)의 광역 수행자 선임, COPAREF와 함께 개인훈련계좌(CPF) 직업훈련과정 목록, 우선적인 광역직업훈련 정책, 기업이 부담하지 않는 견습세에 대한 견습훈련센터와 견습업종 간의 세율 할당, 편입기관 목록 및 견습세 징수 승인 교육기관이 제공하는 직업훈련에 대해 협의한다(Cpformation, 2021).

---

17) 이들은 고용·진로·직업훈련 공공서비스기관, 광역고용센터장, 광역장애인지역편입기금협회장, 광역대학협의회대표, 광역장애인일자리지원센터장(Cap emploi), 개인직업훈련휴가기금 대표, 지역청년일자리지원센터장(mission locale pour l'emploi des jeunes), 고용의 집 대표, 광역간부일자리협회장, 직업훈련정보자원진흥센터장(CARIF), 광역고용직업훈련관측소장(OREFP), 교육·직업정보원(ONISEP) 광역국장 등이다(Code du Travail R6123-3-6).

[그림 3-5] CREFOP의 체계 사례(오베르뉴-론-알프스 광역)

CREFOP Auvergne-Rhône-Alpes 체계도



출처: Via Competences(2021)

이처럼 지역 수준에서 직업훈련에 관한 거버넌스의 핵심에는 CREFOP가 존재한다(Grandin, 2015). 프랑수아즈 메나르(Françoise Mesnard), 푸아투-샤랑트 광역의회 교육 및 직업훈련 담당 부의장은 CREFOP에 대해 다음과 같이 언급하였다. “CREFOP는 단지 기록실이 아니에요. 우리의 소망은 직업 경로의 유형화와 안정화에 기여하면서 공공 혹은 노사 정책에 대해 적절한 방식으로 기능하는 데 있습니다. 직업훈련은 매우 복잡한 영역입니다. 우리의 목표는 CREFOP 참여자들 간에 공통적인 문화를 개발하는 데 있습니다(Grandin, 2015).”

이해의 심화를 위해 단순화의 위험을 감수하고 한국의 상황과 다음과 같이 비교할 수 있다. 한국의 지역고용·직업훈련 거버넌스는 지역마다 편차가 심하고 다양한 경로를 가지고 있지만, 경남, 경기, 전남 등의 사례처럼 거시적으로 지역의 사회적 협의 기구라 할 수 있는, 지역노사민정협의회를 중심으로 지역고용심의회나 지역인적자원개발위원회의 통합이 논의되고 있다(경제사회노동위원회, 2021:12). 이에 비해 프랑스의 경우는 지역경제사회

환경위원회(CESER)는 지역시민의 토론기관으로서 지역의회 자문 역할을 별도로 진행하는 가운데, 지역고용위원회, 지역직업훈련위원회가 광역고용·직업훈련·진로협의회(CREFOP)로 통합되는 경향을 가져왔다고 할 수 있다.

#### 4. 소결 및 시사점

프랑스에서는 제2차 세계 대전 이후 이미 직업훈련에 대한 권리 도입 및 제도에 관한 논의가 진행되었다. 이후 본격적으로 노사 간에 논의되기 시작한 것은 1968년 이후 진행된 전국노사단체교섭을 통해서라 할 수 있다. 1970년 7월 단체교섭의 결과는 의회 논의를 통해 1971년 7월에 입법화되어 제도화된다. 또한 1984년 리구법(loi Rigout)에 따라 기업이나 업종에서 직업훈련에 관한 교섭이 의무화되면서, 특히 업종 수준에서 노사 간의 논의를 통해 직업훈련 사업이 전개되었다.

1980년대부터 청년들의 낮은 고용률과 높은 실업률에 대한 문제가 심각하게 지적되어 왔으며, 미숙련에 대한 직업교육 증진에 대한 요구가 높았다. 그리하여 프랑스 직업훈련 제도는 일반 노동자에게 사회적 상승의 기회로 작용되었을 뿐만 아니라, 미숙련 노동자, 청년, 장애인 등 취약계층을 대상으로 하는 사회편입 정책으로도 사용되었다.

특히 직업훈련에 대한 평등한 기회 보장을 위해 중소기업에 대한 차등 기여금 제도, 교육과 훈련을 연계하는 순환직업훈련의 증진, 개인직업훈련권(DIF) 도입과 개인직업훈련계좌(CPF) 개설 등 다양한 방식으로 진화하고 있다.

결과적으로 프랑스 직업훈련 제도는 다음과 같은 특징과 시사점을 갖는다.

첫째, 제도화 방식과 관련하여 프랑스의 직업훈련 제도는 전국 총연합 노사가 중앙 교섭을 통해 결정하면, 정부가 입법을 통해 제도화해 왔다. 직업



훈련 제도는 노사 간에 전국 전 직업협약(ANI: Accords Nationaux Interprofessionnels)에 따라 법률이 제정되어 집행되었다. 그리하여 직업훈련 제도는 운영적 측면에서는 사회적 파트너 간의 상호 운영 원칙에 따라 진행되고, 재정 징수 및 운영 역시 노사 자율로 진행되어 왔다.

둘째, 프랑스에서는 직업훈련 실행을 위해 주로 업종 수준에서의 교섭을 통해 직업훈련의 내용을 마련하였다. 1984년부터 소위 리구법(loi Rigout)을 통해 직업훈련에 관한 교섭 의무를 부여했고, 특히 사용자가 주도하는 직업훈련의 경우 업종 교섭을 통해 내용이 마련되었다. 또한 기업 수준에서는 노사협의회에서 직업훈련에 관해 연 2회씩 회의를 개최할 것을 규정했다. 이처럼 노사 교섭을 통해 직업훈련 내용이 마련될 경우, 수요자인 노동자들의 요구에 맞게 진행될 수 있어, 그 효과성이나 만족도의 측면에서 더욱 높을 수 있다. 한편 직업훈련 내용 마련 수준은 숙련형성에도 영향을 미친다고 볼 수 있다. 독일처럼 규모가 큰 산별에서 주로 논의하는 경우보다는 산업적 특성에 맞추어 교육내용을 마련할 수 있겠지만, 직업의 이동성은 그 영역이 상대적으로 좁을 수 있다.

셋째, 직업훈련 제도의 도입 및 변화는 주로 전 직업과 업종의 노사 교섭을 통해 진행되었기 때문에 직업훈련기관 운영에서도 노사가 참여하는 거버넌스가 발전했다. 직업훈련을 담당하는 '프랑스 직업능력센터'의 운영, 그리고 직업훈련 정책 및 계획에 관한 자문기관인 단체교섭·일자리·직업훈련위원회(CNNCEFP)에도 노사가 주도적으로 참여하고 있다. 이는 전국 수준뿐만 아니라 지역 수준의 기관에서도 노사 주도의 거버넌스가 존재한다. 최근 노사 참여 거버넌스들은 개별로 흩어져 있던 기관들이 효율성을 높이고 조정 능력을 강화하는 방식으로 통합하는 추세를 보인다.

넷째, 직업훈련의 발전 방향은 권리의 개인화(individualisation)로, 직업 훈련에 대한 개인의 결정력이 기업이나 업종과는 독립하여 지속적으로 확대 되는 경향이 존재한다. 훈련시간누적사용제, 개인훈련계좌(CPF) 제도가 발달하고, 개인에게 부여되는 기회를 이직의 경우에도 연계가 가능하며 누적해서 필요시 사용할 수 있는 형태로 진화하고 있다.

결론적으로 대표적인 조정시장경제 국가로 알려진 프랑스에서는 노사가 단체교섭을 통해 직업훈련의 우선 대상 및 정책을 논의했을 뿐만 아니라, 직업훈련기관 운영과 이에 대한 자문기관에 노사가 핵심주체로 참여한다. 이는 전국 수준뿐만 아니라 지역 수준에 이르기까지 광범위하게 진행된다. 이와 같은 노사 주도 직업훈련 제도의 모델은 이제 막 직업훈련에 대한 관심을 넓혀가고 있는 우리나라 노사에게 흥미를 가지고 고려해야 할 하나의 대상과 경로가 될 것이다.

## 제5절 영국

### 1. 노동시장의 특성

#### 가. 생산체제와 숙련

자본주의의 다양성 관점에서 영국은 미국, 호주, 캐나다, 뉴질랜드, 아일랜드와 함께 자유시장경제(LME: Liberal Market Economy)에 속한다(Hall & Soskice, 2001: 19). 자유시장경제는 기업이 직면하는 다양한 조정의 문제들이 주로 시장에 의해 해결된다. 주식시장에 의존하는 재원조달로 인해 주주가치를 우선시하여 주주의 입맛에 맞게 단기 성과주의에 중점을 둔다. 노동은 가변비용이기 때문에 위기 시에 종종 해고를 선택하고, 이러한 유연성으로 인하여 노동자가 기업에 헌신할 유인도, 기업이 노동자의 숙련향상에 투자할 유인도 약해서 산업/기업 특수숙련보다는 일반숙련 형성에 친화적이다. 노사관계는 개별적 계약에 의존하여 장기적이고 안정적인 신뢰관계가 형성되기 어렵다. 이런 자유시장경제의 특징은 대체로 영국에도 들어맞는다.

영국의 숙련체제를 상징하는 용어는 이른바 저숙련 균형(low-skills equilibrium)이다. 저숙련 관리자 및 노동자로 포진된 기업의 대다수는 질 낮은 재화와 서비스를 생산한다. 그런데 사회적·국가적 제도의 연결망이 서로를 강화하여 숙련향상에 대한 수요를 가로막는다는 의미에서 균형을 이룬다. 이런 정치경제적 제도는 교육훈련 체제의 작동뿐만 아니라 산업조직, 노동과정, 노사관계 체제, 금융시장, 국가 및 정치적 구조도 포함한다. 따라서 다른 요인들의 변동이 수반되지 않은 채 어느 한 요인이 바뀌더라도 질적인

변화를 낳기 어렵다(Finegold and Soskice, 1988: 22). 저숙련 균형에 대한 개념은 독일 등 다른 나라와 비교해서 영국이 산업 및 국가 경쟁력이 뒤처지는 이유를 따져 묻는 데에서 나왔는데, 오늘날까지 널리 인용되고 있다.

#### 나. 노동조합 직업훈련 참여의 환경

영국의 노동시장은 유연하다. 고용보호 수준에서 영국은 2019년 기준 1.35점으로 자유시장경제 국가들 중에서도 미국(0.09), 캐나다(0.59), 아일랜드(1.23)보다는 높지만, 호주(1.67), 뉴질랜드(1.64)보다 해고가 쉽게 이루어진다(OECD, 2021c). 또한 2019년 기준으로 임금노동자의 평균 근속기간은 8.0년으로 아일랜드(7.9년)와 함께 짧은 편에 속한다(OECD, 2021d).

독일과 덴마크의 노동시장이 직종별로 구성되어 있는 데 반해, 영국의 노동시장은 대체로 직종별 노동시장과 기업별 내부 노동시장이 혼재되어 있으나, 후자가 우위를 점하는 것으로 평가된다. 영국에서도 견습공 제도가 채택되고 있지만 독일처럼 주류를 차지하는 것도 아니고 모든 산업에 통용되는 것도 아니다(Gangl, 2001).

영국에서는 일반숙련을 지향하는 교육시스템으로 인해 특정 직종에서 특수숙련을 지향하는 전문가를 양성하는 직업훈련은 부차적인 위상을 차지하고 있다(Brauns et al., 1999: 5). 교육과 노동에 걸쳐 있는 견습제도가 영국에서는 교육보다는 노사관계의 영역으로 간주되는데(Rainbird, 2010: 243), 이는 영국에서 교육은 주로 직업훈련보다는 일반교육에 방점을 두고 있음을 시사한다. 따라서 직종별 노동시장보다는 기업별 내부 노동시장이 상대적으로 발달되어 있다(Raffe, 2011).

직종별 노동시장보다는 기업별 내부 노동시장이 활발한 경우 노동이동은

산업이나 직종에서 취득한 자격보다는 기업이 필요한 인력을 다른 기업으로부터 사오는 인력 빼내기(poaching)가 성행하고, 이는 다시 기업이 숙련투자에 게을리하게 되는 원인이 된다. 영국은 사용자의 인색한 숙련투자과 인력 빼내기가 노동시장의 주요한 문제로 지적되어 온 국가이다(Finegold and Soskice, 1988; Marsden, 1990; Marsden & Ryan, 1990).

## 2. 노동조합의 특성

영국노총(TUC: Trades Union Congress)이 영국 노동조합을 대표하는 최상위 조직이다. 영국노총은 1867년에 창립되었는데, 현재 49개 노동조합이 가입하고 있고, 조합원 수는 약 550만 명 정도이다. 다른 나라들과 마찬가지로 영국의 노동조합도 조합원 수의 감소에 직면하고 있는데, 2020년 기준으로 노동조합원은 656만 명, 조직률은 23.7%로 나타났다(TUC, 2021). 영국의 사용자단체는 영국경영자총협회(CBI: Confederation of British Industry, 이하 영국경총)로, 1965년에 창립되어 현재 약 19만 개의 기업이 가입되어 있다(CBI, 2021).

영국 노동조합은 직종별 노조, 산업별 노조, 일반노조 등이 복합적으로 혼재되어 있어 조직구성의 원리가 뚜렷하지 않다. 단위 노동조합은 거의 영국노총에 가입되어 있어 영국노총이 영국 노동조합을 대표한다고 하지만, 단위 노조들은 서로 다른 전통과 철학을 가지고 있다. 게다가 영국노총이 단위 노조에 미치는 영향도 제한적이다. 영국 노사관계의 가장 두드러진 특징은 시장주의 전통이 강하여 제도화 수준이 낮다는 점이다. 노사관계는 국가가 개입하지 않고 노동과 경영이 알아서 할 일이라는 노사 자치주의(voluntarism)가 강하게 작동한다(Hyman, 2003).

노사 자치주의가 작동하더라도 노동과 자본이 협력하는 시스템으로 나아갈 수 있으나 영국은 대체로 정반대의 길을 걸어왔다. 이에 해고가 쉬운 유연한 노동시장, 단기 성과주의에 휩싸인 기업경영과 같은 환경에서 노동과 자본이 호혜적인 협력관계를 형성하기는 어려울 것이다.

대립적 노사관계는 특히 1978~1979년의 ‘불만의 겨울’(winter of discontent), 대처 정부 시대인 1984~1985년의 광산파업 등으로 널리 알려져 있으나, 그 이후에도 노동과 자본의 협력적 관계는 좀처럼 성립하지 않는 것으로 보인다. 대립적 노사관계의 풍토에서 노동조합이 여러 수준에서 참여하는 통로는 매우 제한적이다. 유럽의 다른 국가들과 달리 조합주의적 전통이 약하고, 전국 수준에서 노동조합, 사용자단체, 정부 사이의 삼자 간 협약은 정책 결정의 틀로 자리잡지 못했다. 독일, 이탈리아, 스페인에서는 사회적 파트너십이 전반적인(overarching) 현상이지만, 미국과 영국에서는 “외딴 섬 같은 프로젝트”로 지칭된다(Fichter & Greer, 2004: 75~80). 이웃 나라와 비교해도 아일랜드가 사회적 대화를 활성화한 데 반해, 영국 노사관계에서는 사회적 대화라는 용어 자체가 생소하다(Winterton, 2017: 175).

영국 노사관계에서 상대적으로 중요한 기능을 하고 있는 것은 단체협약이다. 단체협약은 산업별·기업별 수준에서 이루어지나, 다른 나라들과 마찬가지로 분권화가 진행되어 기업 수준에서 체결되는 경우가 늘어나고 있다. 그러나 단체협약은 거의 임금에 집중되고 훈련이 다루어지는 경우는 거의 없다(고혜원, 2004; Clough, 2010: 26; Keep & Rainbird, 2003: 409).

## 가. 집권정당

영국에서 노동조합의 직업훈련 참여에 지대한 영향을 미치는 변수는 집권정당의 변화이다. 영국에서는 적대정치의 산물로 집권정당의 성향에 따라 정책반전(policy reversion)이 심하여 사회경제정책의 지속성과 예측가능성이 떨어지는 경향이 강한데(Finer, 1982: 222), 직업훈련에서도 마찬가지이다. 유럽대륙이나 북유럽 국가에서는 집권세력이 바뀌어도 조합주의적 정책 결정과 이해대변의 큰 틀은 견고하게 유지되지만, 영국은 집권정당에 따라 직업훈련 정책에 변화가 심하다.

제2차 세계 대전의 종전 이후 집권정당의 변화와 노동조합의 직업훈련 참여는 크게 1945~1964년, 1964~1979년, 1979~1997년, 1997~2010년, 2011년 이후로 구분할 수 있다. 종전 직후에는 노동자에 대한 교육훈련의 책임이 지방정부의 역할로 여겨지고, 노동자 교육훈련에 대한 책임은 사용자가 맡는다는 자유방임주의 혹은 알아서 하기(voluntarism)가 지배한 시기였다. 이후 숙련부족에 대한 문제의 심각성이 제기되자 1964년에 산업훈련법(Industrial Training Act)이 제정되고, 산업훈련위원회(ITBs: Industrial Training Boards)가 설립되었다. 이 위원회는 노동조합, 사용자단체와 이해관계자가 참여하여 각 산업별 훈련 프로그램과 교육과정을 개발하고, 일정한 기준을 충족하는 프로그램에 지원금을 지급했다. 그리고 1973년에는 노사정이 참여하는 인력서비스위원회(MSC: Manpower Service Commission)가 설립되었다. 이 위원회는 정부가 지명하는 위원장 1명, 영국노총과 영국경총이 추천하는 노동조합 및 사용자단체 대표 각 3명, 그리고 전문가를 포함한 총 10명으로 구성되었다. 이 두 기구를 중심으로 한 국가적 차원의 기구가 활약한 시기는 훈련 정책에서 유사 조합주의(quasi-corporatism) 시기

로 불린다(김주섭 외, 2003; Keep & Rainbird, 2003; Rainbird, 2010).

1979년 이후 보수당 정권이 집권하면서 노동조합의 직업훈련 참여는 크게 흔들렸다. 산업훈련위원회(ITBs)는 사용자의 분담금으로 재원을 마련했는데, 사용자단체는 보수당에게 이 분담금이 불필요한 부담을 낳는다고 설득했고, 결국 1980년대에 대부분이 폐지되었다. 또한 인력서비스위원회(MSC)도 1988년에 폐지되고, 사용자가 주도하는 훈련위원회(Training Commission)와 훈련기구(Training Agency)로 대체되었다. 한편 사용자가 주도하는 훈련 및 기업협의회(TEC: Training and Enterprise Council)를 설립하여 정부의 직업훈련 재원을 배분하는 역할을 맡게 했다. 결국 직업훈련 체제는 1964년 이전의 시장주의로 회귀했고, 노동조합은 참여의 길이 막혔다. 훈련제도 역시 시장의 기능에 맡겨야 한다는 보수당의 정책철학이 반영된 결과이다(김주섭 외, 2003; Keep & Rainbird, 2003; Rainbird, 2010).

1997년에 노동당 정권이 집권하면서 정책은 또 다시 변경되었다. 토니 블레어(Tony Blair)의 노동당은 '제3의 길'(The Third Way)이라는 가치를 내걸며, 기존의 시장친화적인 정책에 제동을 걸고 사회민주주의 성향이 짙은 정책을 추구했다. 그러나 직업훈련 거버넌스에서 과거의 산업훈련위원회나 인력서비스위원회와 같은 조합주의적 기구는 복원되지 못했다. 레토릭으로는 직업훈련 분야에서 사회적 파트너십을 강조하지만 법제화 등 노동조합의 요구를 반영하는 조치에는 소극적이었다. 또한 노동조합이 참여하는 몇몇 기구가 있었지만 이마저 단명하고 만다. 그 대신 노동조합은 기금을 운영함으로써 직업훈련에 단지 기능적으로 참여하는 길이 열렸다(김주섭 외, 2003; Keep & Rainbird, 2003; Rainbird, 2010; Stuart & Huzzard, 2014; Winterton, 2017).



2010년에 보수당 정부가 들어서자 직업훈련 정책은 다시 시장주의 색채를 강화한다. 보수당 정부의 입장은 다음과 같은 문구에서 선명하게 드러난다. “정부는 부가가치를 낼 수 있는 곳에 한정하여 재원을 투여해야 한다. 정부의 역할은 직접적인 재원조달자 자체보다는 숙련 구매자로서 사용자와 개인을 지원하는 데 초점을 두어야 한다”(DfE & DfBIS, 2013: 32). 이에 시장주의 색채가 강화되면서 노동조합의 영향력은 줄어들고 사용자의 주도권이 강화되는 방향으로 변화하고 있다.

### 3. 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여

#### 가. 직업훈련 거버넌스

영국에서는 재직자에 대한 교육훈련이 일반교육체제와 분리된 것으로 인식된다. CEDEFOP의 국가별 보고서에서는 재직자 직업훈련을 공식적 교육체제와는 떨어져 “비공식 성인학습”에 위치시킨다(CEDEFOP, 2016: 10).

영국에서는 다른 나라에 필적할 만한 직업훈련 거버넌스를 나타내는 것이 난망하다. 게다가 노사정 또는 노사 간 직업훈련에 관한 협약도 취약하고 노동조합의 참여가 제도로 정착되지도 않았기 때문에, 조합주의가 발달한 국가처럼 노동조합이 한 축을 담당하는 직업훈련 거버넌스를 나타낼 만한 것도 마땅치 않다. 다만, 사용자가 주도하는 기구에 소수의 노동조합 대표가 참여하는 형태 정도가 있을 뿐이다(Clough, 2010: 26).

영국의 직업훈련체제와 거버넌스의 형체를 나타내기 어려운 이유는 다음의 세 가지이다. 첫째, 거버넌스가 발생하는 전반적인 교육훈련 ‘시스템’은 없고, 단지 조각조각 흩어진 하위체계나 활동영역이 있을 뿐이다. 더구나 직

업교육훈련은 학교나 대학의 활동을 제외한 모든 잔여 범주로 인식되는 경향이 강하다. 정책 결정자들은 직업훈련을 전달하는 조직을 일관된 시스템을 공유하는 주체라기보다는 원자화되어 파편적인 시장행위자로 인식하는 경향이 강해, 직업훈련 거버넌스는 일반적으로 제도들보다는 (준)시장을 규율하는 데 초점을 둔다. 또한 직업훈련의 조직구조, 학습 프로그램, 재원조달 방식 등이 매우 복잡하다. 둘째, 정책과 제도가 매우 불안정하고 빈번하게 개혁의 도마에 오른다. 영국의 직업교육훈련 제도는 선진국들 중에서 가장 빠르게 바뀌는 제도로 보아도 과장이 아니다. 셋째, 최근에는 직업훈련에 대한 공공지출을 줄여 나가고 있어서 재원조달과 거버넌스 구조가 어떤 형태를 띠게 될지 오리무중 상태이다. 단일한 모델은 없고 여러 다양한 모델들 사이의 정책경쟁이 벌어지고 있어 어떤 형태로 귀결될지 알기 어렵다(Keep, 2015: 464~465).

노동조합이 포함된 직업훈련 거버넌스가 뚜렷하지 않은 배경에는 직업훈련에 대한 문화도 한몫 거들고 있다. 영국에서는 일반적으로 성인의 직업훈련 책임이 사용자와 노동자 개개인에게 있는 것으로 인식된다(Winterton, 2017). 이런 인식은 후술하겠지만, 노동당이나 노동조합 안에서도 상당히 퍼져 있는 것으로 판단된다. 이러한 직업훈련에 대한 사용자와 노동자 개인 책임주의는 직업훈련이 하나의 공공재로 인식되고 노동조합이 당연히 관여한다는 문화가 뿌리 깊은 독일이나 덴마크의 경우와 선명하게 대비되는 지점이다.

이런 상황에서 노동조합이 직업훈련 거버넌스에 적극적으로 참여하기를 기대하기란 어려울 것이다. 영국 직업훈련 전문가는 다음과 같이 진단한다. “직종별 표준설정과 그 기반이 되는 자격에 대한 결정 등 숙련형성에서 노동조합의 참여는 최소한에 그쳐왔다. 이것은 직업교육훈련 시스템에서 사회적 파트너십이 결여되어 발생했다. 숙련이 작업장에서 어떻게 활용되는지에

대해서도 노동조합의 참여는 더욱 저조한데, 이는 경영진의 우월적 권한 (prerogative)과 숙련문제에 대한 단체협약이 제한된 결과이다”(Clough, 2012: 35).

#### 나. 직업훈련에 대한 노동조합의 인식 변화

직업훈련 거버넌스에 노동조합의 참여가 저조한 배경에는 유연한 노동시장, 기업의 단기 성과주의 등 노사관계를 둘러싼 환경, 사용자와 개인의 책임을 강조하는 직업훈련 문화, 보수당의 집권 등이 복합적으로 작용한 결과로 해석된다. 하지만 이러한 외부 환경에 대응하는 노동조합의 행태도 간과하기 어렵다. 실리적 노조주의(business unionism)는 영국 노동조합의 특징 중 하나로 꼽힌다(Hyman, 2003). 기업이 단기적 성과주의에 치우쳐 이윤 등 경제적 이익에 충실한 것처럼, 노동조합도 고용과 임금 같은 경제적 이익 투쟁에 중점을 둔다는 것이다.

그러나 1980년대에 접어들어 영국노총이 노동조합의 현대화 노선을 제기하면서 직업훈련에 대한 노동조합의 입장에 적지 않은 변화가 나타났다. 나중에 유럽노총(ETUC) 사무총장이 되는 몽크스(John Monks)가 주도한 새로운 노선은 종래의 전투적 실리주의에 대한 성찰을 담은 신노조주의(new unionism)와 신교섭의제(New Bargaining Agenda)로 나타났다. 이 노선은 나중에 사회운동 노조주의(social movement unionism)로 발전하게 된다. 새로운 노선의 초점 중 하나가 직업훈련과 사회적 파트너십을 강조하는 것이었다(Munro & Rainbird, 2000). 영국노총은 자체적으로 연구보고서를 제출하기도 하고 총회 의제로 올리기도 하면서 숙련의제를 주도해 나갔다. 숙련교섭(bargaining for skills)을 화두로 노동조합이 숙련교섭에 나설 것을

촉구하고, 숙련이슈에 대한 노동조합의 관심을 제고하고자 했다(TUC, 1992). 숙련의제가 성공하기 위해서는 사업장에서 사용자와의 성공적인 교섭이 필수적이었는데, 파트너십을 강조하는 영국노총의 신노조주의 철학이 뒷받침되었다(TUC, 1997). 요컨대 숙련교섭 의제는 영국노총이 훈련 및 기업협의회와 파트너십을 통해 사업장에서 숙련형성 기회를 교섭하고자 하는 시도였다(Winterton, 2017: 180).

일부 노동조합은 숙련을 핵심의제로 제기하는 데 적극적으로 나섰다. 예를 들어 나중에 유니슨(unison) 노조로 통합되는 공공노조(NUPE: Nation Union of Public Employees)는 “학습으로 돌아가기”(Return to Learn)를 내세우면서 사용자단체와 교섭에 나서기도 했다. 또한 철강산업에서는 철강노조(ISTC: Iron and Steel Trades Confederation)가 철강공동훈련기구(Steel Partnership Training)를 만들어 조합원들에게 훈련에 대한 정보제공 및 학습 기회를 제공했다(Munro and Rainbird, 2000; Winterton, 2017: 180).

노동조합이 직업훈련에 관심을 가지게 된 배경은 다음의 몇 가지로 요약된다. 첫째, 자체적으로 분석해보니 직업훈련에 대한 낮은 투자가 영국경제의 구조적 취약점으로 드러났다. 둘째, 사용자와 파트너십을 통해 직업훈련에 대한 권리를 요구하는 유럽연합의 지침이 영향을 미쳤다. 셋째, NQV와 같이 자격제도를 정비하는 흐름에 참여할 필요가 있었다. 넷째, 교섭력이 약해지는 상황에서 임금교섭을 훈련전략으로 보완할 필요가 있었다. 마지막으로 훈련을 통해 조합원에 대한 서비스를 강화하고 사용자에게는 노동조합이 건설적 협력의 역량이 있음을 보여줄 필요가 있었다(Keep & Rainbird, 2003: 411).

그러나 직업훈련에 대한 영국노총의 입장은 단일하지 않았다(Payne, 2001: 360). 게다가 영국노총이 가맹조직에 대한 리더십도 약해 영국노총의

입장이 영국 노동조합 전체를 대변한다고 보기도 어려웠다. 영국노총의 노선전환은 내부에서 사회적 파트너십에 적대적인 입장들에 직면했다(Fichter & Greer, 2004: 79). 노동조합은 노동조건을 개선하고 사용자의 권한을 제한시키는 데 활동의 중점을 두어야 한다는 것이 비판의 요점이었다. 즉, 사용자와의 파트너십을 증진하고 훈련을 강화하는 쪽으로 활동을 넓히면, 노조의 정체성이 흔들리고 진정한 목적을 상실하며 사용자와 정부에 끌려 다니게 된다는 것이었다(Kelly, 2004). 그러나 노동조합 내부의 반대에도 불구하고 신교섭의제는 1990년대에 광범위하게 받아들여진다(Reilly, 2001: 7). 적어도 노동조합이 훈련의제를 띄우는 데에는 성공했다.

#### 다. 노동당 집권과 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여

야당 시절 노동당의 직업훈련 정책은 훈련지원금 체제 개편, 기업의 TEC에 대한 의무가입(독일 상공회의소 모델의 벤치마킹), 1년에 5일간의 훈련기간에 대한 법적 권리 부여, 개인학습계좌제 신설 등 네 가지 안을 축으로 형성되었다. 이는 사실상 개별적 선택사항이 아닌 하나의 패키지로 구상한 영국노총의 안이었다(Clough, 2007: 10).

노동당은 1997년 선거과정에서 교육을 최우선의 정책으로 설정하면서 평생교육 부문에서 개인학습계좌제도 신설과 산업대학(University for Industry) 설립을 핵심공약으로 제시했다. 또한 노동정책 분야에서는 노사간 파트너십을 증진한다는 내용을 담았다(Labour Party, 1997).

1997년 노동당의 집권으로 노정관계에는 훈풍이 불었다. 토니 블레어(Tony Blair) 총리는 종종 영국노총 총회의 연설대에 오르기도 했다. 그리고 블레어의 후임 총리인 브라운(Gordon Brown)은 블레어 정부의 재무장관

시절에 영국노총과 정례 브리핑을 갖기도 했다(Winterton, 2017: 176). 2005년에는 노조현대화기금(Union Modernisation Fund)을 만들어 노동조합을 재정적으로 지원하기도 했다. 그러나 노동당과 노동조합의 밀월관계는 진도를 나가지 못했다. 집권 이후 노동당이 취한 “제3의 길” 노선은 시장의 존도를 낮추고자 했으나, 사용자에게 훈련에 대한 의무를 부과한다는 노동조합의 정책과도 거리를 두었다(Clough, 2007: 10).

직업훈련 정책 거버넌스의 재구축에서도 크게 다르지 않았다. 노동당 집권 직후에 교육고용부 장관 블링킷(David Blunkett)은 성인학습 및 평생교육 자문위원회(NAGCELL: National Advisory Group for Continuing Education and Lifelong Learning)를 설치했다. 위원회는 위원장인 프라이어(Bob Fryer)를 포함하여 총 22명으로 구성되었는데, 영국노총도 참여했다. 위원회가 발간한 최초 보고서에서는 핵심원칙을 8가지로 제시했다. 그중 일곱 번째 ‘효과적인 파트너십’ 원칙은 효과적이고 포괄적인 파트너십이 평생학습을 진흥하기 위한 필수조건임을 강조하고, 여덟 번째 ‘책임’ 원칙에서는 정부뿐만 아니라 훈련공급자, 사용자, 개인들이 책임을 공유할 것을 제안하면서, 일터 학습의 경우 정부, 사용자, 노동조합의 공조를 강조하였다. 이에 유니슨(unison) 노조 등 노동조합이 참여하여 성과를 거둔 사례를 소개하면서 노동조합이 적극적으로 참여할 것을 독려했다(Fryer, 1997: 30~31, 48~51).

노동당은 이 보고서를 바탕으로 “학습시대”(Learning Age)라는 제목을 단 교육훈련에 대한 녹색(green paper)을 발행하였다. 이 녹색은 학습이 번영의 열쇠이며 인적자원 투자가 21세기 지식 기반 경제에서 성공의 기반을 닦는다고 선언하면서, ① 계속훈련 및 고등교육 참가자 확대, ② 산업대학 설립, ③ 개인학습계좌 신설, ④ 16세 이상의 학습투자 확대, ⑤ 기초학습역량

강화, ⑥ 학습접근기회 확대, ⑦ 학습기준 상향, ⑧ 명확한 목표설정, ⑨ 산업계, 노동자 및 노동조합과의 공조, ⑩ 자격체제 정비 등을 핵심제안으로 담았다(DfEE, 1998a: 14~15). 평생학습에 대한 재설계도라고 보아도 무방할 정도로 기획의 범위가 넓다.

녹서에 대한 반응은 사뭇 우호적이었다. 영국경총(CBI)은 기업의 경쟁력과 개인의 고용가능성을 높일 것이라는 논평을 내놓았다. 영국노총도 평생학습에 대한 정부의 노력을 평가하면서 고용안정과 경력개발에 긍정적인 역할을 할 것이라는 기대감을 드러냈다. 녹서에서는 노동자교육개발기금(Employee Education Development Fund)을 만들어 1998년에 2백만 파운드를 출연하고, 운영 방안에 대하여 영국노총과 협의할 것이라고 밝혔다(DfEE, 1998a: 35).

그러나 녹서는 직업훈련 거버넌스에 대해서는 많은 부분을 공백으로 남겨 두었다. 성인교육훈련연구소(NIACE)는 이 녹서가 개인에 대한 동기부여를 강조한 나머지 함께 학습할 주체에 대한 관심과 자발적 조직들이 학습사회 구현에 동참할 구체적 방안이 결여되었다고 지적했다(NIACE, 1998; Holford & Welikara, 2013: 154 재인용). 또한 녹서와 함께 발간한 계속훈련에 대한 보고서에서는 “과거에 지나친 시장경쟁은 협업을 가로막았다. 이제는 강력한 파트너십으로 학습에 대한 효율적인 현장(local)의 전략을 개발할 필요가 있다”고 선언했지만(DfEE, 1998b), 구체적인 방법에 대해서는 언급한 바가 없다.

이런 비판을 의식했던지, 다음해에 나온 백서에는 16세 이후 학습 및 숙련전략을 개발하는 학습숙련심의회(Learning and Skills Council)를 설립한다는 안을 담았다. 심의회는 노동조합과 사용자뿐만 아니라 지방정부, 공급자 등을 포함한 광범위한 주체로 구성하되, 사용자를 주축으로 삼는다는 안

이었다. 위원은 위원장과 15명 내외의 위원으로 구성하고, 심의회 안에 청년학습위원회와 성인학습위원회 등 두 위원회를 둔다는 계획이었다(DfEE, 1999: 23~26).

2003년에 발간한 백서에는 사회적 파트너십을 강조하면서 정부, 노동자 및 사용자 대표가 참여하는 전국 수준의 숙련연대(Skills Alliance)라는 기구를 새로이 창설한다는 계획을 담았다. 직업훈련에 노동조합의 참여를 강조하는 문구를 14번이나 새겨 넣었다(DfES, 2003).

그러나 집권 중반기 이후에 노동당은 노동조합의 참여보다는 사용자의 역할을 강조하는 방향으로 정책을 선회하였다. 교육정책 전반에 걸쳐 강력한 영향력을 미친 보고서에서는 “사용자의 목소리를 강화”하는 고용숙련위원회(Commission for Employment and Skills)의 신설을 제안했다(Leitch Review of Skills, 2006: 138). 2008에 설립된 고용·숙련위원회(UKCES: UK Commission for Employment and Skills)의 보고서 제목은 “야망 2020: 영국의 세계 일류 숙련과 일자리”인데, 정부, 개인, 사용자의 책임을 강조할 뿐 노동조합은 원칙론적인 수준에서 언급되고 직업훈련 거버넌스의 중요한 당사자로 등장하지 않았다(UKCES, 2009; 2010).

노동당 정부는 초기에는 직업훈련에 대한 노동조합의 참여를 독려했으나, 나중에는 슬그머니 발을 빼는 행태를 보였다. ‘제3의 길’은 직업훈련에 대한 사회적 파트너십 접근을 채택하지 않았고(Clough, 2007: 10), 제3의 셋길만 터놓았다. 결국 노동당 정부가 취한 조치는 직업훈련 거버넌스에 획기적인 전환을 가져오지 못했다(Holford & Welikara, 2013). 집권 초기 노동당과 노동조합 사이의 훈풍은 사라지고 냉기류가 감돌게 된 것은 자연스런 일이었을지 모른다.



## 4. 최근 동향

### 가. 사용자 주도성 강화

노동당 집권 중반기부터 2010년 보수당 집권을 거쳐 현재에 이르기까지 직업훈련 거버넌스는 변동이 잦았으나, 사용자의 주도권이 강화되는 경향이 일관성 있게 관찰된다. 2008년에 설립된 고용숙련위원회의 위원은 대기업 경영인 10명, 노동조합 대표 4명, 공익 3명, 중소기업 대표 3명, 전문가 3명, 민간 부문 3명으로 구성되었다(UKCES, 2010: 11). 고용숙련위원회는 2010년대로 넘어오면서 사용자의 숙련소유권(Employer ownership of skills)이라는 공격적인 의제까지 주장하면서 직업훈련의 주도권을 장악하고자 했다(UKCES, 2011).

사용자 주도성을 보여주는 대표적인 기구가 2003년에 설립된 산업별 숙련협의회(SSCs: Sector Skill Councils)이다. 협의회는 산업별 숙련향상을 위한 계획·실행·평가에 이르는 전 과정을 맡고 있는데, 구체적으로 숙련과 생산성 향상 계획의 수립, 숙련과 생산성 향상에 대한 사용자·정부·교육기관 등의 참여 활성화, 숙련향상 및 혁신에 대한 사용자의 투자 증진, 사용자 네트워크의 구축, 교육훈련과 자격취득 활성화, 산업별 숙련 향상 투자의 효과 분석을 주요 과제로 삼고 있다. 협의회는 교육숙련부(DfES) 장관으로부터 5년간의 인가(license)를 받고 활동하였으며, 2002년에 설립된 산업별 숙련개발기구(SSDA: Sector Skills Development Agency)가 사업 초기에 협의회를 지원했다(강순희 외, 2015).

산업별 숙련협의회(SSCs)의 사용자 주도성은 기구의 구성에서 드러난다. 개별 협의회의 중앙조직인 산업별 숙련 및 표준 연합회(FISSS: the

Federation for Industry Sector Skills and Standards)가 결성되었는데, 이사회는 개별 협의회 대표를 중심으로 12명의 이사로 구성되었다(FISSS, 2021a). 개별 협의회는 사업주가 대표를 맡고, 사업주 대표, 근로자 대표, 정부의 교육훈련기관 대표 등으로 구성되었다. 의사결정에서 핵심적인 역할을 맡는 이사회는 사용자 대표와 노동조합 등 노동자 대표, 전문가단체 대표 등이 포함되었으나, 노동자 대표의 참여는 개별 협의회에 따라 달랐다(강순희 외, 2015).

숙련협의회는 사업 초기에 25개에 달했으나, 2021년 현재 16개의 산업별 숙련협의회가 활동하고 있다(FISSS, 2021b). 16개의 협의회 중에서 코젠트(Cogent)는 사업 초기부터 협의회를 구성하여 현재까지 이르고 있다. 코젠트는 화학, 의약품, 정유, 생명과학, 핵 분야를 대상으로 결성되었는데, 각 분야별로 분과 위원회를 두고 있다. 이 가운데 의약품 분야에서는 과학산업 파트너십(SIP: Science Industry Partnership)이라는 기구를 운영한다. 의약품 숙련협의회는 아스트라제네카, 파이자 등 의약품 제조업체가 참여하고 있고, 협의회는 기업의 대표자로 구성되어 있다. 이 협의회는 비전은 기업이 미래의 생산성 향상과 성장을 지원하기 위해 역량 있는 노동력을 창출하는 데 필요한 숙련을 확립함에 있어서 정부와 파트너십을 형성하는 것에 있다고 밝히고 있다(SIP 홈페이지, 2021). 이때 파트너십 형성의 대상은 노동자와 노동조합이 아니라 정부로 설정되며, 숙련정책을 성안하는 데에도 노동조합이 참여한 흔적은 거의 없다. 이 협의회는 “2030 생명과학 숙련전략”(Life Sciences 2030 Skills Strategy)을 내놓았는데, 보고서의 성안과정에서 핵심적인 역할을 담당할 SIP 미래 그룹은 일부 전문가를 제외하면 거의 대부분 회원사의 담당자로 이루어져 있다(SIP, 2020: 50).

산업별 숙련협의회(SSCs)는 당초에 사용자 주도성을 전제로 추진한 사업으로서 협의회에 대한 노동조합의 참여는 무시할 정도로 매우 제한적이었다. 협의회가 사용자 주도적인 직업훈련 거버넌스라는 점 이외에도 실질적인 작동에 대하여 수많은 비판이 쏟아졌다. 사용자 주도 접근 방법이라고 하지만, 사용자의 목소리가 반영되기보다는 정부의 입김이 강하게 작용하여 실제로는 정부정책을 집행하는 수단으로 기능을 한다는 것이다. 이에 '사용자 주도'라는 말 자체가 잘못 붙여진 이름이라는 비판도 제기되었다. 정부의 정책목표가 우선시되다보니 산업별 특성에 따른 수요 측의 필요보다는 양적인 목표달성에 치중하게 된다. 예를 들어 현장에서는 고속련이 필요한데, 정부정책은 후기중등교육 이수에 초점을 두어 수요에 맞는 훈련이 이루어지지 않았다. 이에 사용자가 실제로는 적극적으로 참여하지 않게 되고, 일정기간 경과 후 정부의 재정지원을 제외시켜 사용자의 재원으로 운영한다는 구상이 실현되지 않았다. 그 밖에 대기업 중심으로 작동되어 중소기업의 이해가 반영되지 않았다는 점도 지적된다. 이런 이유로 영국의 산업별 숙련협의회는 유사한 모델을 갖춘 다른 나라에서는 회피해야 할 반면교사의 사례로 제시된다(Kraak, 2013; Payne, 2007).

보수당 정부에서 추진한 산업 파트너십(Industrial Partnership) 프로젝트에서도 사용자 주도성이 관철되었다. 산업 파트너십 사업은 2010년부터 보수당 정부가 산업정책의 하나인 산업전략(Industrial Strategy) 프로젝트의 일환으로, 사용자의 주도하에 숙련향상을 도모하기 위해 파일럿 사업의 형태로 시행되었다. 현재는 우주항공, 자동차, 창조, 디지털, 에너지, 핵, 과학, 건설 등 8개 산업을 대상으로 시행되고 있다. 재원은 정부와 사용자단체의 매칭펀드 형식으로 운영되는데, 기업과 정부가 1.7:1의 비율로 출자했다. 각 산업 파트너십 기구들은 대기업이 주도하고 부분적으로 노동조합, 전문가,

산업별 숙련협의회가 참여한다(Gov.UK, 2021).

#### 나. 노조학습기금

최근 직업훈련 거버넌스에서는 사용자 주도성이 강화되는 가운데 노동조합 중심으로 진행되고 있는 굵직한 사업이 노조학습기금(ULF: Union Learning Fund)이다. 이 기금은 노동당이 내세운 ‘학습시대’ 기획이 계속훈련 분야에서 시행된 형태이다. 기금은 1998년에 설립되었는데, 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일스에 적용되고, 북아일랜드에는 별도의 기금이 있다. 현재는 교육부와 영국노총의 협약에 의해 정부가 재원을 출연하고 노동조합이 운영하고 있다(Winterton, 2017).

영국노총은 2007년부터는 노조학습본부(unionlearn)라는 조직을 두고 프로그램을 관리하고 있다. 노조학습기금 프로그램은 사용자가 제공하는 다른 프로그램을 대체하지는 않고, 주로 노동조합원을 대상으로 하지만 비조합원에게도 개방되어 있다. 영국노총에 가입된 노동조합들은 영국노총에게 프로그램의 내용과 기대효과를 포함한 사업을 신청하고 선정과정을 거쳐 훈련이 시행된다(Unionlearn, 2020).

기금에서 운영하는 프로그램은 초기에는 영어나 수학 같은 기초소양 교육 프로그램이 차지하는 비중이 높았다. 이는 기초교육을 강조하는 노동당의 정책을 반영한 것이기도 하고, 학교 중도탈락 등으로 기본교육을 마치지 않은 노동자가 많아 전반적인 기초학습을 보강할 필요가 있었기 때문이다. 그리고 정보통신기술(ICT) 분야의 직업훈련도 함께 시행되었다(Winterton, 2017: 177). 2019~2020년 시기에는 전체 149,496명 참가자 중에서 영어, 수학에 37,736명, 정보통신기술 과목에 24,992명, 직업계속훈련 프로그램에

30,179명이 참가했다(Unionlearn, 2020: 3).

훈련참가자 수는 2015년까지 연평균 약 22만 명 정도에 이르렀으나 (Winterton, 2017: 177), 2017년 이후로는 15만 명 선으로 떨어졌다(OECD, 2020b: 84). 최근 노조학습기금 사업의 위축은 2010년 보수당 정부의 집권에 영향을 받은 바가 적지 않다. 노동당 정부는 1년에 약 2천만 파운드의 재정을 투입했고, 2010년까지는 해마다 소폭 늘려왔지만, 보수당 정부는 2013년에는 1천2백만 파운드로 축소했고, 2017년부터는 1천만 파운드 아래로 축소하였다. 단위 노동조합이 운영하는 사업의 숫자도 2012년에 38건에서 2018년에 25건으로 감소하였다(Unionlearn, 2021).

기금은 노동조합이 직업훈련에 참가하는 여러 형태 중에서 사용자의 명시적 참여 없이 독자적으로 운영하는 사업이다. 파트너십에 기반을 둔 노사간의 공동운영이 아니라는 한계는 분명하지만 산업이나 기업 수준에서 거버넌스를 구축하는 인큐베이터 역할을 하기도 한다. 산업 수준에서 노동조합의 직업훈련 참여를 제도화한 사례는 1건으로 보고되어 있다(ECOS/GEN Consulting, 2007; Winterton, 2017: 179.). 사업장 수준에서는 다수의 학습협약이 체결되었다. 예를 들어 2009~2010년 사업기간에는 371개 협약이 체결되었다고 보고되었는데, 이 중 281개 협약에 대한 분석 보고서가 제출되기도 했다(Stuart, 2011).

사업장 수준에서 비교적 활발한 협약이 체결되는 배경에는 노조학습기금의 전달체계에서 기금과 현장을 연결하는 노조 학습위원(Union Learning Representatives)의 활동에 힘입은 바가 크다. 학습위원은 주로 비상근 노조활동가인 직장위원(Shop-Steward)이 맡게 되는데, 학습 및 숙련수요 분석, 정보 및 조언 제공, 훈련공급 기관과의 조율, 사용자와의 대화에 걸쳐 학습기금의 운영이 실질적으로 효과를 나타내는 데 결정적인 연결고리인 셈이다. 영국노

총은 학습위원의 충원과 교육에 상당한 투자를 했다. 학습위원 57,700명 가운데 매년 4,300명이 영국노총의 교육에 참가했다. 초기교육 단계에서는 5일에 걸쳐 조직화 방법, 훈련 대상자 및 사용자와의 협력 방법 등으로 이루어졌고, 3일간의 심화교육 단계에서는 노동조합의 역할, 멘토링, 사용자와의 교섭 방법, 훈련공급자와의 협력 방법 등이 개설되었다(Clough, 2010).

그런데 학습위원이 실제로 활동하는 데에는 심각한 제약이 뒤따랐다. 조사에 의하면 학습위원의 79%가 사용자의 지원 없이 활동시간을 보장받지 못하고 있었다. 노조 상근자는 단체교섭에 할당하는 시간이 법으로 보장되는 데 반해, 학습위원은 보장받지 못하였기 때문이다. 이에 영국노총은 활동을 보장하는 법제의 정비를 요구했고, 사용자의 일부 반대에도 불구하고 의견을 관철시켰다. 고용법 개정을 통해 학습위원은 2003년부터 상근자 수준에 근접하는 활동을 보장받기에 이르렀다(Clough, 2010).

노조학습기금을 통한 노동조합의 직업훈련 참여 활동에는 강점과 약점이 있다. 강점은 다음의 몇 가지로 나타낼 수 있다. 첫째, 숙련형성의 제공범위가 넓다. 즉, 노동조합원뿐만 아니라 노동자 일반에게도 열려 있다. 설문조사에 의하면 노동조합이 조직하는 프로그램에는 훈련에 참여하겠다는 의사를 보인 노동자가 절반을 넘는다. 둘째, 단위 노동조합과 사용자 사이의 파트너십을 증진시킬 가능성을 가지고 있다. 셋째, 정부의 숙련정책을 효과적으로 집행할 수 있는 유력한 방법이다. 반면에 단점은 다음과 같은 점이 지적된다. 첫째, 각 나라별로 따로따로 운영하기 때문에 통일적인 틀이 부족하다. 둘째, 사용자가 훈련에 할애하는 시간을 허용하지 않는 경우 시간을 확보하는 데 어려움을 겪는 등 사업의 운영이 상당부분 사용자의 태도에 의존한다. 셋째, 사업이 집권당에 의존하여 안정적인 기반을 갖지 못한다(Eurofound, 2020). 넷째, 노조는 고숙련 집단에서 조직률이 높고 중소기업

에서는 낮기 때문에 훈련소의계층이 접근하기에는 구조적 취약점이 있다는 지적도 제기되었다(OECD, 2020b: 84).

이에 따라 개선사항도 제기되었다. OECD(2020b)는 시간제약을 해결하기 위해 기초학습을 일터 안에서 제공함으로써 교육 기회를 확대할 것, 일터 밖에서는 유연한 기초학습 프로그램을 제공할 것, 중소기업 중심의 지속된 노동자에게 교육휴가 기회를 확대하고 기업에게는 이에 대한 비용손실을 보상하는 방안을 강구할 것 등을 권고하였다.

노조학습기금의 내용적 측면과 별개로 직업훈련 거버넌스 구축 측면에서 노동조합의 방향설정 문제는 노동조합 내부뿐만 아니라 연구자들 사이에서도 치열한 논쟁거리이다. 입장은 중대한 참여 테제(critical engagement these)와 포섭 테제(incorporation these)로 나뉜다(Rainbird & Stuart, 2011). 전자는 노조학습기금 활동을 통해 노동조합이 직업훈련 참여에 새로운 지평을 열었다고 적극적으로 평가하는 입장인데 반해, 후자는 매우 냉소적인 입장이다. 쟁점은 정책 결정 참여와 노동조합·사용자·조합원의 역할 등 크게 다음의 두 가지로 나타낼 수 있다.

첫째, 정책 결정과 관련하여 포섭 테제는 정부가 주도한 노조학습기금에서 노동조합은 파트너십에 대한 새로운 기구를 만드는 데 성공하지 못하고, 단지 정부의 집행기구에 불과하다고 비판한다. “노동조합에게 할당된 역할이란 그저 사업장에서 교육훈련이나 숙련기회를 제공”하는 것으로써, 영국노총은 결국 “정책 결정의 파트너가 아니라 서비스를 제공하는 대리인(agent)”의 역할에 불과하다고 주장한다(Lloyd and Payne, 2007: 71; McIlroy, 2008: 296). 요컨대 노조학습기금은 직업훈련체제의 시장주의적 성격에 제동을 걸지 못하고 직업훈련 거버넌스의 재편에 실패했다는 것이다.

이에 반해 적극적으로 평가하는 입장에서는 한계가 없지는 않지만 노조학

습기금은 노동조합이 1980년대부터 꾸준히 추진했던 사업을 노동당 집권 이후로 다시 추진한 결과이기 때문에 단지 국가의 대리인으로 볼 수 없다고 주장한다. 또한 녹서 발간에 전현직 노동조합 간부가 적극적으로 참여하여 정부와 협상한 결과 기금이 만들어졌다는 점을 강조한다(Rainbird & Stuart, 2011: 206~207). 노조학습기금의 형성과정에서 노동조합이 둘러리 역할만 한 것은 아니라는 것이다.

둘째, 노조학습기금이 행위자들의 역학관계에 미친 영향과 관련하여 포섭 테제는 기금이 노동조합의 입지를 강화하지 못했다고 비판한다. 직업훈련에 대한 교섭을 권리로 인정받지 못해 단체협약에 착근되지 못하고, 사용자가 제공하는 훈련에 영향력을 발휘하지 못하여 파트너십은 사용자의 우위로 기울어지며, 기금은 사용자가 할 일을 대신 수행하는 것으로 본다(McIlroy, 2008). 기금운영 활동으로 조합원이 늘어날 것을 기대하기도 했으나, 실증적으로 분석해보니 파트너십으로 조합원이 증가한다는 결과는 나오지 않았다는 분석도 더해졌다(Kelly, 2004).

이에 반해 긍정적인 입장은 법적 틀을 갖추지 못했다고 해서 참여가 실패하는 것은 아니라고 주장한다. 오히려 훈련을 쟁점의제에서 빼내어 공식적 절차가 아닌 비공식적 교섭활동으로 넘기는 섬세한 전략이 작동한다고 옹호한다. 파트너십과 조직화, 조합원에 대한 서비스와 조직화는 상호 배타적인 전략적 선택이 아니라 함께 가는 것으로, 학습은 반드시 사용자의 관심을 반영한다고 볼 수 없고 참가자의 개별적 이해와 요구를 반영하며, 사용자가 공백으로 남긴 영역을 노동조합이 메우는 것으로 보아야 한다고 반박한다(Rainbird & Stuart, 2011: 207~208).

노조학습기금에 대한 논쟁은 직업훈련에 관련된 영국 노동조합의 위상을 놓고 치열한 노선투쟁이 있음을 암시한다. 하지만 한 가지 분명한 것은 노조



학습기금에 대한 참여한 갈등이 있다는 사실 자체가 역설적으로 노동조합이 숙련의제를 전면에 내세운 전략이 일정한 성공을 거두고 있음을 암시한다. 영국 문헌에서는 거의 언급하지 않지만, 노조학습기금은 노동조합이 고용이나 임금과 같은 전통적인 의제에 직업훈련을 추가함으로써 노동조합이 숙련의제를 끌고 나갈 의지와 역량이 있음을 보였다는 점이 가장 두드러진 성과로 판단된다. 적어도 직업훈련 분야에서 노동조합의 의제설정(agenda setting) 만큼은 성공했다고 평가할 수 있다.

그러나 노조학습기금의 지속가능성은 별개의 문제이다. 정책의 부침이 심한 영국의 풍토를 감안하면 노조학습기금은 20년 넘게 유지되고 있어 제도화의 길에 접어들었다고 보아도 무방할 것이다. 이러던 와중에 보수당 정부는 2021년 3월에 영국노총에 노조학습기금에 대한 재정지원을 중단하고, National Skills Fund를 포함한 다른 곳에 재정지원을 하겠다고 밝혔다(USDAW, 2021). 법제화에 이르지 못하고 정부의 재정지원에 의존하는 사업이 가지는 착근성의 문제가 현실로 드러났다. 정책반전의 그림자가 이번에는 노조학습기금에 드리웠다.

## 5. 소결

영국에서는 덴마크, 독일, 프랑스와 달리 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여가 하나의 뚜렷한 제도로 정착되지 못하고 있다. 1960~1970년대에 산업훈련위원회나 인력서비스위원회 같은 참여 형태가 있었으나 폐지되고 말았고, 그 이후에 노동조합은 주변적 역할에 머무는 상황이 지속되고 있다. 21세기에 들어와서도 노동조합은 사용자가 주도하는 산업별 숙련협의회에 소수가 참여하는 데 그치거나, 노조학습기금의 사례처럼 직업훈련을 단지

기능적으로 수행하는 수준에 머물러 있다.

노동조합이 직업훈련 거버넌스에서 보조적인 위상을 차지하는 배경에는 노동조합의 내외부 요인이 복합적으로 작동한 결과로 볼 수 있다.

먼저 노동조합에게 숙련은 높은 우선순위를 차지하지 못한다. 노동조합에게 고용안정과 임금이 핵심적인 사안이라는 점은 거의 모든 노동조합에게 공통적으로 적용될 수 있지만, 숙련에 대한 태도는 각 나라마다 다르다. 덴마크, 독일, 프랑스는 노동조합 안에서 직업훈련 거버넌스에 대한 노동조합의 참여가 거의 문제되지 않는 당연한 일인데, 반면 영국은 거버넌스 참여 자체가 노동조합의 정체성에 대한 논쟁으로 불거졌다.

숙련이라는 의제에 대하여 영국 노동조합이 부여하는 가치에 대하여 목소리가 일치하지 않다는 것과 아울러 숙련에 대하여 부여하는 가치가 그리 높지 않다는 것을 추정할 수 있다. 노동조합이 숙련을 ‘자신의 몫’으로 여기느냐의 문제는 직업훈련이라는 무대에서 노동조합이 주인공으로 등장하느냐, 아니면 조연이나 관객으로 등장하느냐를 결정짓는 중요한 요인인데, 영국은 후자에 해당하는 사례로 볼 수 있다. 노조학습기금 운영이 숙련의제를 띄우는 데에는 성공했는지 몰라도 직업훈련이 조연의 역할에 머문다는 비판은 면하기 어려울 것이다.

숙련의 부차적 가치화는 노동조합 자체의 태도뿐만 아니라 노동조합 외부의 요인에 영향을 크게 받는다. 영국에서는 숙련개발이 사용자와 노동자 개개인이 책임져야 할 몫이라는 인식이 강하다. 이에 노동당 정부에서도 산업별 숙련위원회라는 사용자 주도의 거버넌스를 구축하고자 했다. 최근 보수당 정부에서 사용자의 권한을 강화하려는 움직임은 더욱 거세지고 있다. 정부는 “숙련의 사용자 소유권”이라는 의제를 통해 직업훈련 정책을 정부 주도에서 시장 기반 시스템에 입각하여 사용자의 목소리를 반영하는 정책으로

전환하고 있다(GOS, 2016). 그리고 2021년 교육부가 내놓은 평생학습진흥 계획에서도 성인학습에서 사용자의 역할을 강조하고 있다(DfE, 2021).

실패는 영국정부에게도 해당된다. 훈련에 관하여 협력, 조율, 사회적 파트너십을 낳을 제도를 창출하는 데 있어서 영국정부는 거듭 실패하고 있다(Rainbird, 2010: 267). 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여 역시 다양한 시도가 있었으나, 영국을 대표하는 이렇다할 만한 제도로 안착되지 못하고 차별구이를 무한반복하는 양상에서 벗어나지 못하고 있다. 직업훈련 거버넌스에 대한 노동조합의 저조한 참여는 우리나라에서는 반면교사의 사례로 삼아야 할 것으로 보인다. 영국이 ‘저숙련 균형’의 함정을 벗어나기 위해서는 생산체제와 노동시장을 비롯한 모든 부문의 동시다발적인 혁신이 요구되지만, 노동조합의 직업훈련 거버넌스에 대한 참여를 안정적으로 제도화하는 것도 중요한 요소로 판단된다.

## 제6절 미국

### 1. 노동시장의 특성

#### 가. 생산체제와 숙련

##### 1) 경제적 특성, 생산체계 및 숙련 특성

미국은 자유시장경제체제의 대표격으로 불리는 국가이다. 풍부한 천연자원과 기반 시설을 기초로 하여 높은 생산성을 자랑한다. 인적·물적 자원의 풍부

함과 기술혁신을 통한 국내 산업 고도화, 해외 시장에서의 활발한 투자 등으로 고도의 자본주의 체제를 이룩하는 데 성공했다고 평가받는다(이민욱, 2019). 실용적이고 합리적인 교육철학, 우수한 고등교육 기관의 육성은 미국 경제 발전에 큰 역할을 해왔다. 최근에는 전통적 강세 산업인 IT뿐만 아니라, 4차 산업혁명과 관련한 논의에서 빠지지 않는 컴퓨팅, 인공지능(Artificial Intelligence), 사물인터넷(Internet of Things) 등의 분야에서 기술혁신을 주도하고 있다. 그뿐만 아니라 창업생태계를 잘 구축하고 있으며, 정부가 제조업 혁신을 위한 다양한 지원책을 마련하고 있다(김규판 외, 2017).

한편 Hall and Soskice(2001)가 밝혔듯이, 자유시장경제체제(LME: Liberal Market Economy)의 미국은 시장의 경쟁적 체제에 의해 기업들이 활동을 조정하며, 경영에서의 의사결정에서는 독일과 같은 조정시장경제체제(CME: Coordinated Market Economy)와 달리 노동자를 배제하고, 기업의 높은 경영자 몰성에 의존하는 경향이 이어지고 있다. 시장 내 이해관계자들 간 합동 연구(joint research)를 통해 기술 이전을 하는 조정시장경제체제와 달리, 미국의 경우 기술 이전이 노동자의 이동에 의존한다. 따라서 숙련형성은 촘촘한 이해관계자들과의 관계성이나 권력자원 배분에 의해서 이루어지는 것이 아닌, 기업 단위로 형성되는 경향이 있다. Thelen(2004/2011)도 밝힌 바와 같이, 미국은 전통적인 장인 부문과 장인 노조가 약하며, 도제훈련이 취약하고, 높은 노동이동 및 이주노동자의 증가로 영국에 비하더라도 노동의 힘이 약한 편이다. 숙련공들은 반숙련 또는 미숙련공에 대한 감시자로서의 역할을 하였으며, 고용주들은 숙련에 의존하는 생산방식보다는 노동조합에 반하는 숙련공들을 포섭하여 생산의 합리화를 모색하였다(Thelen, 2004/2011). 이는 숙련형성과 관련하여 전후 미국 동향과도 밀접히 연계되는데, 미국은 제1차 세계 대전 이전과 전쟁 중에 노조를 소외시키고 생산을 재조직하여 숙련의 의존성을 낮추게 된다(Thelen,

2004/2011; 조성재 외, 2008).

자유시장경제체제에서는 특수숙련보다는 일반숙련에 기반한 생산활동이 이루어진다. 자유시장경제의 경우 제도적인 저항이 낮으므로 경쟁력 강화는 시장기능을 기반으로 이루어진다(유길상 외, 2012). Estevez-Abe, Iverson & Soskice(2001)가 밝혔듯이, 사회적 보호 기제가 충분하지 않은 영미형 자유시장경제체제는 일반적이고 범용성이 높은 숙련에 투자하여 외부 노동시장에서도 해당 숙련을 활용하고자 할 것이다. 따라서 독일과 같이 특수숙련이 아닌 일반숙련에 기반한 생산활동이 이루어진다.

## 2) 노동시장

미국 노동시장의 가장 대표적인 특성은 '유연성'이다. 다른 국가들과 특히 비교되는 미국 노동시장의 두드러지는 성격은 낮은 임금 상승률, 낮은 고용보호, 일시해고제, 낮은 실업률(높은 노동이동)이다(박동운, 2003). 이러한 특성은 미국에서의 노동규제가 거의 존재하지 않으며, 이는 노동자시장에서 노동자 입장을 대변할 수 있는 노조의 영향력이 미미하기 때문이라 할 수 있다. 특히 미국에는 고용보호 관련 조항이 1992년에 도입된 단 하나의 조항에 불과하며, 이 조항에 따르면 종업원 100명 이상 기업이 노동자를 해고하려면 60일 전에 해당 노동자에게 미리 통보하면 된다는 것이다(박동운, 2003).

OECD에 따르면, 최근 미국의 고용률은 68.9%로서, OECD 국가 중 중간 정도 위치를 차지한다(OECD, 2021e). 노동 참여율 또한 77.2%로서 OECD 국가 평균인 77.3%와 비슷하다(OECD, 2021f). 임시직 비율은 4.0%로서, OECD 국가 중 최하위 그룹에 속해 있으며, OECD 평균인 11.4%에 비해 한참 낮게 나타난다(OECD, 2021g). 그리고 고용보호 정도가 낮고 노동시장

유연성이 높은 국가답게, 공공 실업 지출(Public Unemployment Spending)은 OECD에서 제공하는 데이터 중 칠레 다음으로 낮게 나타난다(GDP 대비 0.14%). 이는 OECD 평균인 0.59%에 비해 겨우 4분의 1에 해당하는 지출 규모이다(OECD, 2021h).

## 나. 직업훈련체계의 형성과 제도

### 1) 미국 직업훈련체계 개관

미국의 교육기관은 사립, 주립 및 국공립 기관으로 구분된다. 대부분의 주에서 6~16세까지 무상 및 의무교육을 시행하고 있다. 이에 대부분의 미국 학생들은 중등교육을 마치는 18세(12학년, 우리나라 학제상 고등학교 졸업반)까지 학교에 다니며, 경제적으로 부유한 계층은 사립학교에 다니는 경우가 많다(이민욱, 2019). 미국의 중등교육은 기본적으로 평준화 철학을 유지해 왔으나, 실제로는 학생의 성적과 재능에 따라 차별화된 교육이 실행된다(이민욱, 2019). 미국의 직업교육은 고등학교와 2년제 대학, 기술교육 중심 대학에서 실시하는 직업에 연계된 지식과 기술 교육을 의미하고, 직업훈련은 교육기관에 소속되지 않은 청년 및 성인을 대상으로 직업 관련 현장에서 활용 가능한 훈련을 의미한다(조인식, 2020).

미국의 인적자원개발체계는 행정상 연방정부, 주정부, 지방정부(시, 카운티), 학구(school district) 등으로 구분되며, 실제 교육훈련 부문의 활동은 지방분권적인 특성을 갖는데, 연방정부보다 주정부와 지방정부, 그리고 학구가 중심이 된다(노동부, 2006). 미국의 직업교육훈련 시스템은 이렇듯 분권화에 대한 정도가 높고, 느슨하게 조직되어 있다고 알려져 있다(Kim et al., 2004). 앞서 밝힌 바와 같이, 미국의 경우 전통적 도제훈련이 취약한 편이며(Thelen,

2004/2011), 도제제도는 대표적인 비공식적 직업훈련 수단으로서 지역의 장인들과 수공예 종사자들은 고아들 또는 빈민들, 비행청소년들을 대상으로 도제훈련에 참여시켰다(Kim et al., 2004). 산업화가 진행되면서 도제훈련이 저물고 숙련된 노동자들을 육성하기 위한 다른 제도들이 발전하기 시작했는데, 예를 들어 남북전쟁 후 해방된 흑인들을 노동시장에 정착하도록 하기 위해 직업훈련이 하나의 수단으로 여겨졌다(Johnson, 1996; Kim et al, 2004 재인용). 이후 독일의 선진 듀얼 시스템을 도입하고자 National Apprenticeship Act가 1937년에 제정되었고, 제2차 세계 대전 이후 노동시장에 퇴역군인들을 통합하기 위한 조치 차원에서 성인들을 위한 도제훈련 프로그램을 도입하기 위한 입법 절차가 진행되었다(Kreysing, 2001). 이후 1970년대에 들어서면서 정책 입안자들 및 연구자들 사이에서 직업훈련의 중요성이 공유되기 시작했고, 1973년에는 CETA(Comprehensive Employment and Training Act), 그다음에는 JTPA(Job Training Partnership Act)가 차례로 통과되었다(Kreysing, 2001).

## 2) 직업훈련 제도와 행정

최근 미국의 정부지원 직업훈련 관련 법과 제도는 몇 십여 년에 걸쳐서 재정비되어 왔다. 1962년 빈곤퇴치를 강조하는 Manpower Development and Training Act를 시작으로, 훈련에 대한 지역의 공공 이해관계를 반영하는 Comprehensive Employment and Training Act, 훈련에 기업 수요 반영을 강조하는 Job Training Partnership Act, 그리고 최근의 Workforce Investment Act까지 발전했다(O'Leary & Straits, 2004; O'Leary et al., 2004).

〈표 3-3〉 미국의 정부 주도 직업훈련 관련 법령 변천

프로그램	훈련 유형	주요 대상자	정부 간 행정 관계
Manpower Development and Training Act(1962)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기관 차원의 훈련</li> <li>· OJT</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 저소득층</li> <li>· 복지사업 수급자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 12개 지역 사무소에서 대행 사무소로 연방기금 전달</li> <li>· 운영 및 보고체계는 공통적</li> </ul>
Comprehensive Employment and Training Act(1973)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· OJT</li> <li>· 교실 안 훈련</li> <li>· 교실 안 소프트 스킬 훈련</li> <li>· 공공기관에서의 직무 경험</li> <li>· 공공 서비스 고용(PSE: Public Service Employment)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 저소득층</li> <li>· 복지사업 수급자</li> <li>· 빈곤 청년층</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 470여 개의 하위 주(substate)의 주요 스폰서들에게 연방기금 전달</li> <li>· 미국 노동부에게 성과 모니터링 결과 보고</li> </ul>
Job Training Partnership Act(1982)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· OJT</li> <li>· 교실 안 훈련</li> <li>· 교실 안 소프트 스킬 훈련</li> <li>· 공공기관에서의 직무 경험</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 저소득층</li> <li>· 공적 보조 수급자</li> <li>· 실직자</li> <li>· 빈곤 청년층</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주지사로부터 640여 개의 서비스 전달 지역의 민간산업위원회(PIC: Private Industry Councils)에 연방기금 전달</li> <li>· PIC의 활동이 주지사에게 보고되며, 미국 노동부에 순차적으로 보고</li> </ul>
Workforce Investment Act(1998) <sup>18)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· OJT</li> <li>· 맞춤형 교실 안 훈련</li> <li>· 교실 안 소프트 스킬 훈련</li> <li>· 공공기관에서의 직무 경험</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 누구나 핵심 서비스 이용 가능(잡 서치, 직업 소개)</li> <li>· 훈련의 경우 노동시장으로의 재진입이 어려운 집단 중심으로 제공</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· PIC가 600여 개의 WIB(Workforce Investment Boards)로 바뀌며, 더 많은 산업관계자가 참여</li> <li>· JTPA에 비해 모니터링 축소</li> </ul>

출처: O'Leary & Straits(2004); O'Leary et al.(2004:7)을 번역하여 제시

18) 추후 Workforce Innovation and Opportunity Act(2014)로 발전



상기 <표 3-3>에서 제도의 변천을 살펴보면, 기관 차원에서의 훈련이 학교 교실 안 훈련으로 확대되었고, 특히 시간이 지날수록 맞춤형 훈련이 중요해지고 있다는 것을 알 수 있다. 기존에는 저소득층 및 복지사업 수급자에게 서비스가 주로 제공되었으나, 최근의 개혁에서는 누구나 접근 가능한 서비스를 확장한 대신 훈련의 경우 타깃그룹을 지정하여 제공한다는 것을 알 수 있다. 지역 내 훈련 관련 파트너십 또한 강화되었다는 것을 알 수 있는데, 특히 최근에는 파트너십에서 더 많은 산업관계자가 참여하는 것으로 규정하고 있다.

### 3) 미국의 직업훈련 관련 문제점과 개혁 방향

미국의 직업훈련과 관련한 문제점은 일견 우리나라가 갖는 문제점과 일맥상통하는 면이 있다. 먼저 특정 직종에서의 숙련 자체가 조합주의 경제체제의 국가들에서처럼 산업 내 범용성이 떨어진다. 기술 이전은 산업 내에서의 협력과 협동 연구가 아닌 ‘노동자의 이동’으로 인해 이루어지고, 국가적인 숙련 인정 체계가 발달하지 못했다. 1990년대에 국가직무능력표준을 구축하고자 하였으나, 결국 성공적이지 못했고, 이는 산업계의 이해가 취약하기 때문이라는 견해가 존재하였다(Bosch & Charest, 2008).

직업훈련은 학사학위 학생들보다 낮은 학력을 요구한다고 알려져 있고, 미국의 고용주들은 고등학교에서 제공되는 직업교육이 실제로 각 직업에서 요구되는 기술이나 역량, 지식 등을 반영하지 못한다고 평가하였다(Kreysing, 2001). 이런 문제를 완화하기 위해 1994년 School-to-Work Opportunities Act를 통해 포괄적인 ‘훈련 시스템’을 구축하고자 하였다. 이후에는 National Skills Standards Act를 통해 숙련과 관련된 여러 이해관계

자들이 협력하여 숙련 기준에 대한 정의를 하도록 했지만, 필수적인 숙련 기준을 공표하는 권한을 지닌 기관이 존재하지 않음에 따라 명백한 한계에 부딪히게 되었다. 더구나 미국의 헌법 기구 특성상 숙련 기준을 모든 주에서 동등하게 적용하는 것이 쉽지만은 않은 일이다(Kreysing, 2001).

1998년 제정된 미국의 인력투자법(WIA: Workforce Investment Act)은 기존의 연방인력개발체제 아래에서 파편적, 산발적으로 운영되던 직업훈련 프로그램을 통합하고 현대화했다는 차원에서 의미를 가진다. 또한 개인훈련 계좌제를 도입함으로써 개인 맞춤형 훈련을 시도하였고, 성과관리제를 도입하여 각 주와 원스톱센터에 성과에 대한 표준화된 정의를 도입하였다(류기락, 2016). 해당 내용은 다음 부분에서 더 자세히 설명한다.

미국은 최근 연방정부가 직업기술교육 실시와 관련한 특정 커리큘럼 또는 내용을 채택하지 않아도 예산을 지원하도록 규정하였다(조인식, 2020). 또한 최근에는 주정부가 직업기술교육에 투입할 수 있는 예산을 늘릴 수 있도록 규정하였으며, 연방정부 교육부가 직업훈련 프로그램과 관련한 연구, 개발, 보급, 평가, 기술지원을 할 수 있도록 규정하였다(조인식, 2020).

바이든 정부가 들어서면서, 직업훈련에 새로운 변화의 물결이 예고되고 있다. 바이든 정부는 변화하는 업무 특성과 관련하여 숙련향상을 원하는 모든 국민에게 커뮤니티칼리지 또는 수준 높은 직업훈련 프로그램을 무상으로 제공하는 것을 공약 중 하나로 내세웠다(Joe Biden 홈페이지, 2021; 안우진·백원영, 2021). 또한 바이든 정부는 고품질의 직업훈련 프로그램 개발을 위해 총 500억 달러를 투자할 계획이며, 이는 커뮤니티칼리지, 사업주, 노조, 주정부, 지방정부, 부족정부(tribal government), 대학, 고등학교들의 파트너십을 지원할 예정이다. 이러한 파트너십은 커뮤니티에서 어떤 지식과 숙련이 필요한지 정의하고, 직업훈련을 개발하거나 현대화하는 데 기여할 것

이다(Joe Biden 홈페이지, 2021).

## 2. 노동조합의 특성

미국의 노조조직률은 1950년대 중반에 정점을 찍었다가(33.0%) 꾸준히 낮아져 왔고, 현재는 11.2% 정도의 조직률을 나타낸다. 주지할 점은 민간 노동시장에서의 조직률은 꾸준히 낮아져 현재 6.6%의 조직률을 나타내는 반면, 공공 부문에서의 조직률은 무려 35.9%에 달한다는 것이다(Milkman, 2013). 미국에서 뉴딜(New Deal) 시기에 무노조 기업 경영진이 유노조 기업 수준의 임금과 복지, 근로조건을 맞추어 노조의 조직화를 억제하려 했지만, 최근에는 전세가 역전되어 오히려 무노조 기업 간 임금을 낮추려는 경쟁으로 인해 유노조 기업의 노동자에 대한 처우가 낮아지는 양상을 띄고 있다(Milkman, 2013).

미국의 노사관계는 여타 유럽 국가들의 경우와는 차별성을 가지고 있다. 백광기(2015)가 지적하듯이 미국의 노동력은 다양한 이민자들로 구성되어 계급의식이 상대적으로 결여되어 있고, 노동계층이 연합하기보다는 분열하는 양상을 가져왔다. 이에 클로즈드숍(closed shop) 및 숙련공 위주의 직종 기반 노조가 발전되어 결과적으로 실리적 노조주의가 지배하는 형상을 띄고 있다. 또한 사용자들은 테일러리즘 등 새로운 관리 방식으로 노조의 발전에 대항하였다(백광기, 2015). 즉, 미국의 인구적 특성, 산업발전 특성 및 빠른 기술과 기계화 도입 등 여러 상황이 맞물려 유럽 국가들과는 이질적인 성격의 노조가 발전하게 된 것이다.

미국의 노조는 단체교섭의 단위가 산업 또는 기업 단위로서, 유럽 국가들에 비해 탈중앙 경향을 보이는데, 노조는 산업연맹으로 조직되나 교섭은 각

개별 기업을 상대로 진행한다(권순원, 2004). 미국의 대표적인 노조연맹은 AFL(American Federation of Labor)인데, 기본적으로 AFL은 직종별 노조로서, 이들은 사회주의적 요소를 배척하였고 동시에 사회 변화를 요구하지 않았으며, 교섭을 통해 사용자들로부터 숙련공의 일자리 및 임금 보전을 성취하는 데 주된 관심이 있었다(Adams, 1980). 다른 유럽 국가들과 달리, 이들의 이와 같은 전략은 자연스럽게 정치세력과의 결탁을 배제하였고, 이는 추후에 설명하겠지만 미국에 노동당이 존재하지 않는 것과는 연계된다(Adams, 1980; 백광기, 2015). 즉, 이러한 미국의 노조주의는 자본주의하에서 사용자들이 효율적으로 이윤을 추구하려는 목적과 맞아떨어져서, 다른 유럽 국가들과 비교했을 때 사용자 및 숙련공 중심의 노조주의라고 할 수 있다.

다음에 살펴보겠지만, 노조는 WIA에 의해 WDB(지역인적투자위원회)에 참여할 기회를 확보하면서 나름대로 노동계의 직업훈련 수요를 정책에 반영해왔다. 또한 별도의 훈련파트너십 구축을 위해 노조가 직접 기관을 설립함으로써 영국의 Trade Unionlearn과 같이 훈련을 위한 기능적 역량을 구축해왔다.

그러나 숙련 및 여타 이슈를 해결하기 위한 노동조합의 의제 확산 정도를 볼 때, 미국의 노동조합은 이러한 역할 정도가 선진국들 중에서 다소 약한 편이다. 즉, 앞서 제시한 Hyman의 Triad 모형에서 미국의 노동조합은 계급과 관련된 역할이 약한 편인데, 이와 관련하여 미국에 노동당이 존재하지 않아 노동조합과 정치적 세력과의 결탁할 가능성이 낮다는 것이 이유 중 하나로 지목될 수 있다.

노동당이 존재하지 않는 것은, 노동계 또는 노동조합이 중시하는 노동 관련 이슈를 일반 의제로 확산시키는 데 걸림돌로 작용한다. 의제 확산에 제약

이 있다는 것은 시민사회와 노동조합의 미약한 연계와도 관련이 있다. 물론 미국의 노조는 여타 국가들의 노조처럼 임금, 일터에서의 노동자 권리, 성평 등, 산업안전 관련 이슈 등을 발굴하며 이에 대한 조직의 관심을 천명하고 있으나(AFL-CIO, 2021a), 이에 대한 일터 내 툴킷(toolkit)를 제작하여 배포하는 등 조직 차원의 기능적인 대안 모색에 집중하는 편이며, 더욱 큰 담론을 형성할 만한 정당이나 정치 세력과의 연계는 민주당(Democratic Party)과 일부 실행하고 있으나, 독일 등 다른 국가에 비해 미흡한 편이다. 미국 노조는 독일에 비해 정치적 효과성이 현저히 낮다는 Summers(1980)의 지적과도 일맥상통한다.

### 3. 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여

#### 가. 직업훈련 거버넌스

앞에서 밝힌 Hall과 Soskice(2001), Thelen(2004/2011)과 같은 역사적 제도주의(historical institutionalism) 학파의 논리에 따르면, 기존 미국의 약한 노동자 권력 및 숙련에의 의존 약화, 생산의 합리화는 숙련형성을 위한 현재의 미약한 사회적 대화와 밀접한 관계에 있을 것이다.

또한 미국은 대표적인 기업 단위 노조로서, 산업을 아우르는 숙련형성 체제에서 요구하는 사회적 대화의 중요성이 약한 편이다. 이에 대립적인 노사 관계에 따라 고임금, 저생산성 문제가 지적되었고, 이는 일본이나 독일에 비해 미국 제조업이 쇠퇴하는 데 일조한다고 평가되었다(김태기, 2016).

그럼에도 불구하고 미국의 직업훈련 거버넌스는 인력투자법(WIA: Workforce Investment Act)이 발효되며 전환기를 맞이하고, 그 이후 해당

법이 인력혁신 및 기회법(WIOA: Workforce Innovation and Opportunity Act)으로 발전하면서 구직자로 하여금 고용 정보, 교육, 훈련과 지원 서비스에 대한 접근성을 높이하고자 하였다. 그뿐만 아니라 주요 인력개발 프로그램 및 노동부와 교육부가 주관하는 여러 교육 프로그램을 전략적으로 통합하기도 하였다(Larkin, 2016).

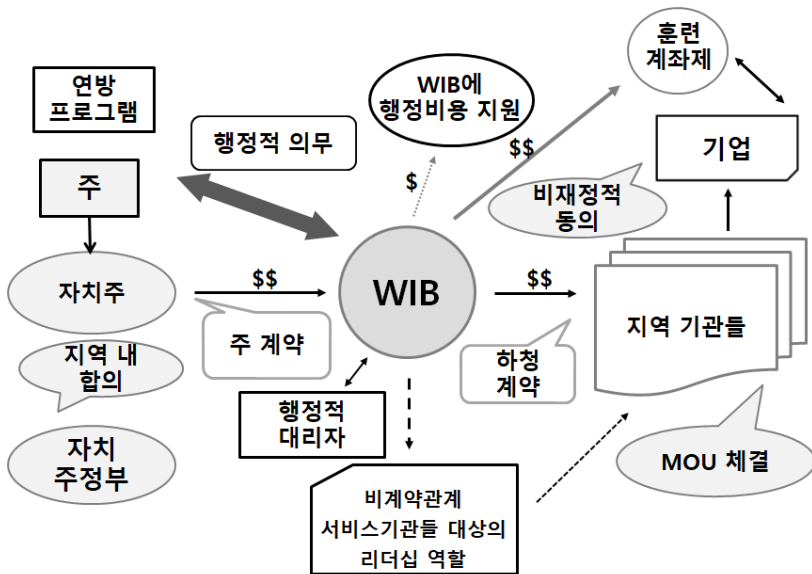
Terrell(2019)이 강조하는 바와 같이, WIOA를 통해 혁신적인 구직자 지원 서비스를 제공함이 가능해졌다. 진로 지도 및 상담과 관련하여 일대일 서비스가 제공되고, 윈스토퍼커리어센터에서 구직 기법을 배우며 이력서 작성 관련 워크숍에 참여할 수 있다. 또한 기본 진로서비스는 누구나 받을 수 있으며, 이러한 변화는 미국의 노동자들이 빠르게 변화하는 노동시장에 적응하도록 지원한다(Terrell, 2019).

WIOA는 기업 주도의 인력투자위원회(WIB: Workforce Investment Board)를 설립하여 운영하고, 해당 지역사회 노동시장의 각종 정보를 참고하여 지역별 훈련 전략을 개발하도록 하였다(Wolf, 2016; Larkin, 2016). 위원회의 최소 구성요건은 “주지사, 주 입법부 상하 양원의 각 대표, 지역 내 최상위 공무원, 주정부 공무원, 기업 대표, 노동자 대표” 등으로 규정한다. 산업 주도형 부문별 협력관계가 모범사례(펜실베이니아주) 중 하나라 할 수 있는데, 산업의 인력 요구를 반영하기 위해 산업, 교육, 훈련 및 기타 이해관계자와 협력하여 고용주 주도하에 이루어진다는 것이 특성이다(Larkin, 2016: 28).

OECD(2014)가 강조한 바와 같이, 이와 같은 인적자원개발의 분권화된 접근은 고용 프로그램과 정책의 운영 및 전달에 있어서 지역 내 어느 정도의 유연성을 보장할 수 있다. 현재 미국에서 WIA에 해당하는 지역은 거의 600개 지역이며, WIA는 실제 지역에서의 숙련 니즈를 충족하기 위한 훈련 프로

그램을 조정하는 데 있어서 거버넌스 메커니즘을 제공한다고 할 수 있다. 사업주, 노조, 경제 및 교육계의 리더들이 지역 수준에서의 파트너십을 위해 참여하고, 이사회(보드진)의 50%는 경영계(사업주)로 구성하도록 법으로 명시되어 있다(OECD, 2014).

[그림 3-6] WIB의 파트너십



출처: OECD(2014: 23) 그림을 번역하여 제시.

인력투자법(WIA)과 연계하여, 미국은 훈련서비스 전달과 관련하여 인력 투자기관에 많은 재량권을 부여하고 서비스 이용자들이 개인 바우처를 통해 원하는 훈련과정을 직접 선택하도록 하였다(유길상 외, 2012). WDB(지역인적투자위원회)가 각 노동시장 권역별로 설치되어 적합훈련과정(ETPL)을 결정하며, 권역별로 ETPL 성과를 관리, 모니터링하는 민간 전문기관을 운영하여 훈련의 품질을 높이는 데 기여하였다. 매년 훈련기관에 대한 자격요건을

평가함으로써 훈련의 품질을 담보한다는 장점이 있으나, 평가를 위한 정보 제출 관련한 업무 과중은 한계점으로 지적되고 있다(유길상 외, 2012).

#### 나. 거버넌스에서 노조의 역할

WIOA와 관련하여 노조에서의 일정 부분 역할이 있음을 알 수 있다. 현재 미국의 직업훈련체계를 조망하면, WIOA가 지정하는 WDB(Workforce Development Board)는 미국 직업훈련의 대표적인 거버넌스라 할 수 있으며, 여기에는 노동계의 참여가 명시되어 있다(Larkin, 2016). 이미 언급했듯이, 산업계의 경우 위원회의 과반 이상을 구성해야 하며, 노동계는 최소한 2명 이상이어야 한다(AFL-CIO, 2021b). 노조는 해당 위원회에서 다양한 이해관계자들 속에서 숙련에 대한 노동계의 입장을 대변하고 숙련 관련 의제 논의 참여, 훈련 조정 등에 참여한다. 그러나 산업계의 경우 과반 이상을 차지하는 데 반해, 노동계의 참여 위원 수가 상대적으로 적다는 점은 한계로 작용할 수 있다.

또한 노사 합동 주관으로 'Workforce intermediary partnership'을 구성하여 고용주 및 노동자가 모두 만족할 만한 훈련 프로그램을 구성하고자 한다. 해당 파트너십은 다섯 가지 목표를 가지는데, 첫 번째는 특정 산업이나 지역의 기업들에 대한 훈련 수요를 파악하기 위해 노사가 협력한다는 것이며, 두 번째는 훈련, 도제 및 교육 서비스를 맞춤형으로 제공하는 데 기여한다는 것이다. 세 번째는 훈련을 제공할 만한 파트너와의 관계를 구축하는 것이고, 네 번째는 사회적 약자들의 고용을 촉진하는 것이며, 다섯 번째는 커리어에 투자하는 개인들이 실질적으로 보상받도록 하는 것이다(Johansson, 2017).



직업능력개발 참여와 관련하여 거버넌스 외에 우리가 주목해야 할 상황은 미국의 노조 또한 영국의 노조와 같이 훈련과 관련한 별도의 기능적 역할을 담당하고 있다는 것이다. 영국이 노조학습기금을 운영하는 것과 비슷한 맥락으로, 미국의 경우 별도의 훈련파트너십 기관 운영에 노조가 중심적인 역할을 하는데, 한 예로 AFL-CIO는 WAI(Working for America Institute)를 운영하고 있다. 이는 비영리 단체로서 지역의 노동위원회, 주 고용안정기구, 국가 및 주 단위 정책기구, 그리고 국회의원들과 협력하여 구직 전반 활동 및 숙련개발에 대해 노동자의 목소리를 반영하고 있다(AFL-CIO, 2021b). 그뿐만 아니라 해당 기관은 특정 산업과 관련하여 고용부와 연계하여 직업 훈련에 익숙하지 않은 사업주들을 대상으로 도제훈련을 확장하는 프로젝트를 주관하기도 했다. 이 또한 'Workforce intermediary partnership'의 일환으로 진행된 것이다(Johansson, 2017).

WAI(2021)는 노동자의 직업능력개발을 촉진하기 위해 'Workforce intermediary partnership'의 전국적 네트워크를 구축하고, 다양한 파트너들과 도제훈련 프로그램을 개발 및 촉진한다. 그리고 청년들이 적절한 직업 훈련을 통해 좋은 일자리에 진입할 수 있도록 캠페인을 진행하며 연방정부와 협력한다. 또한 WDB 멤버들에게 기술적인 지원을 하기도 한다.

#### 4. 소결 및 시사점

미국은 풍부한 자원과 교육제도의 발달, 발빠른 선진 기술의 도입으로 생산성이 매우 높은 국가로 알려져 있지만, 노동시장의 유연성이 매우 높으며, 실업에 대한 국가 차원의 보호가 매우 미약하다. 역사적인 도제제도의 미발달, 기업들의 조직적인 숙련 의존도 약화 및 선제적 노조 발전 저해 시도는

숙련과 노조와의 관계를 느슨하게 연결시키는 데 그칠 뿐이다. 반면 직업훈련은 점점 산업의 수요를 반영하고자 하는 쪽으로 초점이 맞추어져 발전되어 왔다는 점에서 바람직하다. 하지만 다양한 이해관계자들로 구성된 위원회에서 산업계 비율을 50% 이상으로 한정된 것으로 보았을 때, 고용주 주도의 위원회로 운영될 가능성이 높으며, 숙련과 관련한 노조나 시민사회의 요구는 상대적으로 주변화될 가능성을 배제할 수 없다.

그럼에도 불구하고 미국의 노조는 숙련과 관련하여 나름대로 관심과 역량을 표출해왔는데, 대표적으로 AFL-CIO의 훈련 프로그램 운영이다. AFL-CIO는 WAI(Working for America Institute)를 운영하고 있는데, 비영리 단체인 해당 기관은 지역의 노동위원회, 주 고용안정기구, 국가 및 주 단위 정책기구, 그리고 국회의원들과 협력하여 구직 전반 활동 및 숙련개발에 대해 노동자의 입장을 대변하고 있다. 특정 산업에서의 도제훈련 개발에 기여하며, 해당 산업의 숙련 미스매치 해결을 돕는 측면에서 미국의 노조연맹은 실천적으로 거버넌스에 참여하고 있다.

## 제7절 한국

### 1. 노동시장의 특성

#### 가. 생산체제와 숙련

한국은 국가 주도의 직업능력개발 체제를 가지고 있으며, 국가 차원에서 지역, 산업 단위의 직업능력개발 정책을 운영하고 있다. 국가 주도의 직업능력개발 정책은 수요자의 요구를 반영하기 어려우며, 이는 정책 운영의 비효율성을 초래한다. 한편 최근 산업의 디지털 전환에 따라 새로운 직무가 출현하게 되고 기존의 일자리를 위협 받고 있는 현 상황에서 직업능력개발은 직무의 전환 및 새로운 일자리 창출 등 고용안정성을 위한 가장 중요한 요소라 볼 수 있다.

자본주의 다양성론 측면에서 보았을 때, 한국이 조합주의의 특수한 형태인지, 자유주의에 해당하는지에 대해서는 아직 논란의 여지가 있다. 그러나 한국은 1960년대 이후 20년 동안은 일본식 경제체제와 유사하다고 볼 수 있지만, 1980년대 이후 20년 동안은 경제자유화와 개방을 통해 미국 모델과 유사해지고 있다는 시각이 존재한다(김윤태, 2007).

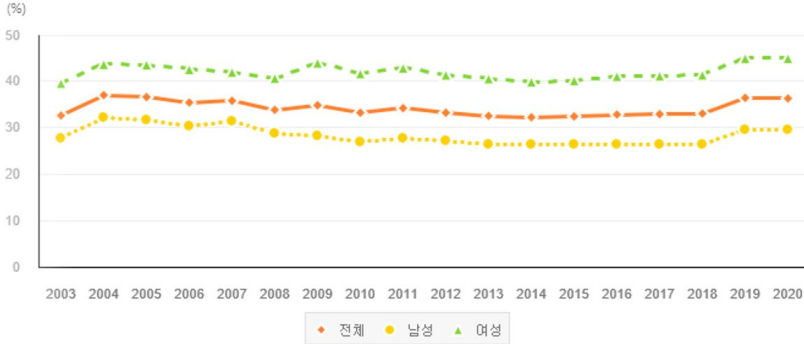
한국에서의 전통적인 숙련은 “노동과정에서 근로자에게 요구되는 직무수행 능력이 향상되고 발전되는 과정”으로 정의되었으며(장홍근 외, 2009: 5), 제조업 중심의 산업구조에서의 숙련은 대기업 위주의 특수숙련체제로 볼 수 있다(신정완, 2005; 조성재 외, 2008). 하지만 최근 4차 산업혁명과 디지털 전환으로 직업능력개발 체제는 보다 넓은 의미로 사용되고 있어 현재 한국의 숙련은 일반숙련체제로 볼 수 있다.

1995년 고용보험제도의 도입, 2006년 「근로자직업능력개발법」의 제정 등을 통해 직업능력개발 정책을 운영하는 데 노사의 참여를 확대하고자 노력하고 있으나, 아직까지도 형식적인 참여 형태를 보이고 있으며(김유선 외, 2007), 직업능력개발에 대한 의제는 여전히 중요하게 다루어지지 않고 있다. 노사정이 참여하는 협의체에서도 직업능력개발에 대한 논의는 거의 진행되지 않고 있으나, 직업능력개발은 평생학습체제에서 지속성장이 가능한 방향으로 운영되어야 하므로 다양한 이해당사자가 참여한 사회적 대화를 통한 체계의 마련이 필요하다. 노동조합은 사업장에서의 인력 수요와 필요 직업훈련 수요에 대한 정확한 예측이 가능하며, 직업능력개발을 위한 훈련 수요 예측 및 운영에 노동조합의 적극적인 참여가 필요하다.

#### 나. 노동조합 참여의 환경

한국의 노동시장은 이중구조의 형태로 대기업/중소기업, 정규직/비정규직의 분절적인 특징을 가지고 있으며, 양극화가 심화되고 있는 양상을 보인다. 정규직과 비정규직 근로자의 임금격차는 2020년 72.4%로 매년 그 격차가 커지고 있는 것으로 보이며, 비정규직의 정규직화 노력에도 불구하고, 2020년 현재 비정규직 근로자 비율은 여성 45.0%, 남성 29.4%, 전체 평균 36.3%로 여전히 36%가 넘는 비정규직 근로자가 존재하고 있다.

[그림 3-7] 비정규직 근로자 비율



출처: 통계청(각 연도 8월). 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사. e-나라지표  
<https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=4214>(검색일: 2021.9.5.)

[표 3-4] 정규직과 비정규직의 시간당 임금 총액

(단위: 명, %)

구분	2018년	2019년	2020년
정규직 근로자	21,203	22,193	20,731
비정규직 근로자	14,492	15,472	15,015
임금격차	68.3	69.7	72.4

출처: 고용노동부(연도별). 고용형태별 근로실태조사. e-나라지표  
[https://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxMainPrint.do?idx\\_cd=2478&board\\_cd=INDX\\_001](https://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxMainPrint.do?idx_cd=2478&board_cd=INDX_001)(검색일: 2021-9-5)

이러한 노동시장의 격차를 줄이기 위해서는 노동조합의 역할이 매우 중요하며, 다양한 형태의 사회적 대화를 통한 문제해결에 적극 참여해야 한다.

최근 코로나19 확산, 원자재 가격 상승으로 불확실성이 높아지고 있으며, 디지털 전환, 저출산, 고령화 등으로 노동시장의 변동성이 커지고 있다. 2028년까지 디지털헬스케어, 스마트·친환경선박, 항공드론, 지능형로봇 등의 신산업에 16만 8천 명의 새로운 인력수요 증가가 예측되고 있다(한국산업기술진흥원, 2020). 정부는 '4차 산업혁명의 흐름 속에서 국민의 평생 고

용가능성을 높이고 신기술에 대한 적응과 미래 핵심역량 함양 등을 지원하기 위해 「노동시장 변화에 대응한 직업능력개발 혁신방안(19.04.10.)」을 발표하였으며, 디지털 전환, 그린뉴딜 등의 시대 환경 변화에 대응하고 있다(고용노동부, 2021a: 194).

이러한 급격한 변화를 경험하고 있는 현 노동시장 구조에서 정부는 노동조합과의 적극적 소통 및 논의가 필요하며, 노동조합의 의견을 적극 반영할 수 있는 거버넌스 활용을 통해 양극화 문제를 함께 고민하고, 격차 해소를 위한 정책 방안을 논의해야 할 중요한 시점이다.

#### 다. 직업능력개발제도

한국의 직업능력개발제도는 과거 제조업의 기술기능 인력 양성체제로 출발하여, 경제 성장에 따라 지속적으로 확대되었다. 1976년 제정된 「직업훈련기본법」은 1999년까지 한국의 산업인력 양성과 직업훈련을 뒷받침하는 제도적 틀로 일정 규모 이상의 기업이 매년 신규 근로자를 대상으로 양성훈련을 실시하거나, 직업훈련 분담금을 납부하는 직업훈련의무제도를 도입하였다. 제도 도입 초기에는 근로자 대상의 직접 양성훈련을 실시하는 기업이 많았으나, 이후 대부분의 기업들이 분담금을 납부하는 방향으로 직업훈련에 참여하여 기업의 훈련 참여가 축소되었다. 1995년 시행된 고용보험제도는 고용안정사업과 직업능력개발사업 등의 내용이 포함된 제도로 운영되기 시작했으며, 1999년 「근로자직업훈련촉진법」이 시행되면서 고용보험에 의한 직업능력개발사업으로 일원화되어 운영되었다. 더불어 「근로자직업능력개발법」에서는 노동부 장관이 수립하는 “직업능력개발 기본계획에 노사단체의 참여를 의무화하였고, 근로자 대표와 협의하여 실시하는 직업훈련에

대한 사업주 우대 지원”을 통해 민간 기업의 참여를 촉진하고자 하였다(장흥근 외, 2009: 102; 김안국·안정화, 2014; 김주섭 외, 2003).

2008년, 2009년은 직업능력개발계좌제를 운영하여 수요자 중심의 직업능력개발체제를 구축하였으며, 재직자 훈련(사업주 훈련, 국가인적자원개발 컨소시엄, 일학습병행제, 국민내일배움카드-재직자), 실업자 훈련(국민내일배움카드-실업자, 국가기간전략산업직종훈련), 공공훈련(다기능기술자 훈련, 전문기술과정 양성훈련, HRD 담당자 양성훈련)이 정부 주도로 현재까지 운영되고 있다(고용노동부, 2021a). 이 중 2013년부터 운영되고 있는 일학습병행제는 한국의 도제제도로서 도입 시 재직자 대상으로 진행하였으나, 2015년부터는 고교 2-3학년 대상의 산학일체형 도제학교, 특성화고와 전문대 통합 과정인 Uni-Tech과정, 대학생 대상 IPP형 일학습병행제로 대상자의 폭을 넓히고 있다(이동임 외, 2018). 2019년 4월에는 「노동시장 변화에 대응한 직업능력개발 혁신 방안」을 통해 ‘신기술에 대한 적응과 미래 핵심 역량 함양 등을 지원’하는 데 중점을 둔 직업능력개발 정책을 추진하고 있다(고용노동부, 2021a: 194)

이렇듯 정부 주도로 이루어지고 있는 한국의 직업능력개발 체제는 다양한 노력이 있음에도 불구하고, 노사가 직업능력개발에 적극적으로 참여하고 있지 않다는 한계가 있다. 각종 법규 개정 및 제도 정비의 내용을 살펴보면, 노사정이 함께 협력하여 직업능력개발 체제를 운영해 나가야 한다는 필요성에는 모두 동의하는 것으로 보이나, 아직까지는 형식적인 대화에 그치고 있어 실효성 있는 제도 마련에 대해 고민할 필요가 있다.

## 2. 노동조합의 특성

2019년 말 기준, 노조조직률은 12.5%로 전년 대비 0.7%p, 노동조합은 6,156개로 전년 대비 288개(4.9%), 조합원 수는 2,539천 명으로 전년 대비 208천 명(8.9%) 증가하였다. 한국의 노조조직률(12.5%)은 다른 국가에 비해 낮은 편으로 나타났다(고용노동부, 2020).

단체별 현황을 살펴보면, 2019년 기준 민주노총 소속 조합원 수가 41.1%로 가장 큰 비중을 차지하였고, 한국노총은 40.5%로 한국의 노동조합은 민주노총과 한국노총의 양대 노조 체제로 볼 수 있다.

〈표 3-5〉 단체별 조합원 수

(단위: 천 명)

단체명	2018년	2019년	증감
민주노총	968(41.5%)	1,045(41.1%)	76(7.9%)
한국노총	932(40.0%)	1,027(40.5%)	94(10.1%)
공공노총	35(1.5%)	47(1.9%)	12(35.0%)
선진노총	-	19(0.7%)	신규
전국노총	21(0.9%)	15(0.6%)	-6(30.2%)
미가맹	374(16.1%)	386(15.2%)	12(3.3%)
전체	2,332(100.0%)	2,540(100.0%)	208(8.9%)

출처: 고용노동부(2020). 2019 전국노동조합 조직현황, p.10.

한국의 노동조합은 기업(사업장), 지역별, 산업별 노조로 이루어져 있으며, 관련 노조 위원들이 위원회에 참여하여 노동자의 이익을 대변하고, 다양한 안전을 논의하는 구조이다. 그러나 현재 한국의 노동조합은 기업별 노조가 주를 이루고 있으며, 산업별 노조는 발달하지 못하였기 때문에 초기업적으로 다양한 노동자의 이익을 대변하기에는 한계가 있다. 협력적이기보다 대립적인 양상을 띠는 노사관계 역시 다양한 의제를 생산적으로 논의하는



데 한계점으로 작용한다. 정당(노동당 또는 사민주의 정당)과의 연계를 통한 노동자 중심의 의제 확산은 이론적으로 가능하나, 우리나라 노동당(정의당)의 국회 내 영향력이 선진국들의 노동당 또는 사민주의 정당의 영향력에 비해 매우 미미한 바, 의제 확산에 주도권을 갖기에는 한계가 있다.

문재인 정부의 출범 후, 2016년 1월 이후 중단되었던 중앙 단위 노사정 대화 복원을 위한 다각적인 노력의 결과로 2018년 1월에 1차 노사정 대표 자회의가 열렸고, 2018년 11월에는 대통령이 참석한 가운데 경제사회노동위원회<sup>19)</sup>가 출범하여 첫 회의를 개최하였다(고용노동부, 2021a). 정부는 지역 노사민정 간 협력을 바탕으로 상생의 노사관계를 구축하고, 지역 일자리 창출 등 지역 노동시장 활성화 및 지역경제 발전을 지원하고자 지역노사민정협의회 운영을 중심으로 노사민정 협력 활성화를 지원하고 있다. 그러나 현재 한국노총 중심으로 중앙 및 지역 단위의 사회적 대화에 참여하고 있다는 것은 한계점으로 작용할 수 있다.

### 3. 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여

#### 가. 직업훈련 거버넌스

한국 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여 양상은 국가, 지역, 산업 단위로 나누어 살펴볼 수 있다. 국가 주도의 거버넌스에는 노사정위원회, 경제사회노동위원회, 직업능력개발전문위원회, 지역 단위의 거버넌스에는 지역고용정책심의회, 지역노사민정협의회, 지역인적자원개발위원회, 산업 단위의 거

19) 「경제사회노동위원회법」의 개정을 통해 2018년 11월 22일 공식 출범한 경제사회노동위원회는 청년·여성·비정규직 및 중소기업, 소상공인 등을 포용하는 동시에 의제 또한 고용노동 정책 및 산업, 경제, 사회, 복지 정책까지 확장된 사회적 대화기구로 전면 개편되었다(고용노동부, 2021a).

버넌스에는 산업별 인적자원개발협의체, 산업별 인적자원개발위원회가 있다. 노동조합은 다양한 형태의 협의체에 참여하고 있으나, 국가 주도의 경제사회노동위원회만이 노사정이 참여한 실질적 직업훈련 거버넌스의 형태로 볼 수 있다.

### 1) 노사정위원회/경제사회노동위원회

1998년 출범한 노사정위원회는 2007년 경제사회발전노사정위원회를 거쳐 2018년 11월 경제사회노동위원회로 명칭이 변경되었으며, 지속되고 있는 국가 주도의 직업훈련 거버넌스이다(경제사회노동위원회 홈페이지, 2021).

1998년 1월 출범한 제1기 노사정위원회는 한국노총과 민주노총의 노동계 대표의 참여가 이루어졌으나, 1998년 6월 출범한 제2기 노사정위원회는 한국노총만이 노동계 대표로 참여하여 노동계의 참여가 축소된 것으로 보인다. 노사정위원회는 “본위원회, 상무위원회, 3개 소위원회(노사관계, 경제, 사회), 5개 특별위원회(공공부문 구조조정, 금융부문 구조조정, 비정규직 근로자 대책, 특수형태 근로종사자, 제조업 발전)”로 구성되어 있으며, 이 중 경제소위원회에서 근로자 직업능력개발 관련 의제를 다루었다(정원호 외, 2005: 80).

경제사회소위원회에서 다루어진 직업능력개발 관련 주요 합의사항은 2001년 7월 31일의 「직업훈련제도 개선방향 관련 합의문」, 2002년 11월 22일의 「근로자 학습재원 관련 합의문」, 2004년 2월 10일의 「일자리만들기 사회협약」 및 2005년 9월 5일의 「노사참여형 평생학습 활성화 합의문(안)」 등이 있으며, 2001년 7월 31일의 「직업훈련제도 개선방향 관련 합의문」에 따라 노사 참여의 활성화를 위한 ‘근로자 학습재원’ 조성 방안에 합의하였다(정원호 외, 2005).

2018년 11월 22일 출범한 경제사회노동위원회는 「경제사회노동위원회법」 제1조 및 제3조에 의거 노동계, 사업주 및 정부의 신뢰와 협조를 바탕으로 노동, 경제 및 사회 정책을 협의하고, 사회 양극화 해소와 사회통합을 통해 국민경제의 균형 발전에 기여하고자 한다. 위원회는 위원장, 상임위원, 노동자 대표, 사업주 대표, 정부 대표, 공익 대표로 구성되며(법 제4조), 위원회는 10명 이내의 위원으로 구성된 운영위원회를 둔다.(법 제8조)(경제사회노동위원회, 2020:10)

경제사회노동위원회는 본위원회, 운영위원회, 의제별위원회(사회안전망 개선위원회, 노사관계제도·관행개선위원회, 산업안전보건위원회, 디지털 전환과 노동의 미래위원회, 양극화해소와 고용위원회), 업종별위원회(금융산업위원회, 해운산업위원회, 버스운수산업위원회, 보건의료위원회, 공공기관위원회)가 있으며, 청년·여성·비정규직 등의 의제를 위한 계층별위원회로 구성하고 있다(경제사회노동위원회, 2020:13).

2019년 2월 18일, 「디지털 전환과 노동의 미래위원회」의 ‘디지털 전환에 대한 노사정 기본인식과 정책과제에 관한 기본합의’에서 평생직업교육 혁신, 디지털 플랫폼 이해당사자 간 상생 모색 등의 내용을 포함한 합의를 도출하였다(경제사회노동위원회, 2020).

## 2) 직업능력개발전문위원회

「고용정책기본법 시행령」 제7조는 고용정책심의회에 고용정책전문위원회, 고용보험전문위원회, 직업능력개발전문위원회의 3개 전문위원회를 두어 「근로자직업훈련촉진법」 시행 관련한 사항을 심의·의결한다. 각 전문위원회는 위원장 1명을 포함한 20명 이내의 위원으로 구성되며, 위원 중에는 ‘노사단체에서 추천하는 자’가 포함되어 있어야 한다. 위원장은 노동부 차관으로

총 19명의 위원으로 구성되어 있으며, 이 중 3명은 한국노총, 민주노총, 한국여성노동자협회의 노동계 대표로 구성되어 노동계의 참여비율이 높은 편에 속한다(정원호 외, 2005).

### 3) 고용정책심의회

고용노동부 고용정책심의회는 「고용정책기본법」 제10조, 「고용정책기본법 시행령」 제2조, 제6조 1항의 고용 관련 국가 주요 시책과 고용 정책 기본계획의 수립에 관한 사항, 인력 공급, 산업구조 변화 등에 따른 고용, 실업대책에 관한 사항, 재정지원 일자리사업의 효율화에 관한 사항을 심의하기 위하여 설치되었다. 위원장은 고용노동부 장관으로 노사 각각 2명이 참여하며, 산하 6개 전문위원회<sup>20)</sup> 중 지역고용전문위원회를 제외한 5개 전문위원회에 노동조합이 참여하고 있다(한국노총, 2020).

### 4) 지역고용정책심의회

지역고용정책심의회는 「고용정책기본법 시행령」 제13조에 의거 위원장 1명을 포함한 20명 이내의 위원으로 구성하며, 특별시장·광역시장·도지사(특별자치도지사)가 위원장으로 지역의 주요 고용 관련 정책들을 심의하는 기능을 수행하며, 근로자 및 사업주 대표로 위원을 구성할 수 있다(한국직업능력개발원, 2020).

향후 지역고용정책심의회는 ‘지역 노사민정 간 협력 활성화를 위한 협의체’가 구성되어 있는 경우, 이를 지역고용심의회로 볼 수 있게 됨으로써 지역고용정책심의회 of 실질적인 구성에는 어려움이 있다(한국직업능력개발

20) 사회적기업육성전문위원회, 적극적고용개선전문위원회, 장애인고용촉진전문위원회, 건설근로자고용개선전문위원회, 고용서비스전문위원회, 지역고용전문위원회(한국노총, 2020).

원, 2020).

### 5) 지역노사민정협의회

지역노사민정협의회는 「노사정위원회의 설치 및 운영 등에 관한 법률」 제 19조 및 동법 시행령 제16조에 따라 지역 내 노사정 협력 방안, 실업 및 고용대책에 관한 사항을 협의하는 기구이며, 위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성된다. 2005년 1월 말 16개 광역자치단체는 모두 관련 조례를 제정하여 지역노사민정협의회를 설치하고 있지만, 기초자치단체는 234개 중 38개만 본 협의회를 설치하고 있다(정원호 외, 2005: 139).

〈표 3-6〉 지역노사민정협의회 광역 사무국 설치 현황

지역	운영방식	운영주체	운영인력
부산광역시	노사단체 위탁운영	한노부산본부	전담 1명, 겸직 1명
대구광역시	노사단체 위탁운영	대구경총	전담 1명, 겸직 1명
인천광역시	노사단체 위탁운영	한노인천본부	전담 2명
광주광역시	노사단체 위탁운영	광주경총	전담 1명, 겸직 1명
세종특별자치시	독립 사무국 운영		전담 1명
경기도	노사단체 위탁운영	경기경총	전담 1명, 겸직 2명
강원도	노사단체 위탁운영	한노강원본부	전담 1명, 겸직 3명
충청북도	지방자치단체 내 설치 운영	전담인력배치	전담 1명
충청남도	독립 사무국 운영(충남일자리진흥원)		전담 3명, 겸직 1명
전라북도	노사단체 위탁운영	한노전북본부	겸직 3명
전라남도	노사단체 위탁운영	전남경총	전담 3명
경상남도	노사단체 위탁운영	경남경총	전담 1명, 겸직 1명
제주특별자치도	노사단체 위탁운영	제주경총	전담 1명, 겸직 1명

출처: 고용노동부(2019).([http://www.moel.go.kr/info/public/publicDataView.do?bbs\\_seq=20201202033](http://www.moel.go.kr/info/public/publicDataView.do?bbs_seq=20201202033)) (검색일: 2021-09-13)

6) 지역인적자원개발위원회

지역인적자원개발위원회는 2013년 말에 설립되었으며, 2016년 「근로자 직업능력개발법」 개정에 반영되면서 법적 근거를 가지게 되었다. 「근로자 직업능력개발법」과 ‘인적자원개발위원회 운영규정’에 의거 지역 인력양성 기본계획의 수립, 지역 내 인력 및 교육훈련 수요조사, 지역 교육훈련기관 및 과정에 대한 현황 조사 등의 내용을 수행하며, 자치단체, 지역 내 사업주단체, 각종 협회 및 조합, 근로자 단체, 대학, 전문가, 지방고용노동관서 등이 참여하여 구성되었다(고용노동부 외, 2020a).

2021년 현재 지역인적자원개발위원회는 모두 17개로 모든 광역시도에 한 개씩 설치·운영되고 있으며, 2~4명의 공동위원장 체제를 갖추고 있다. 17개 지역인적자원개발위원회의 참여 노동계 인사는 인자위별 1-3명으로 편차는 있으나, 총 31명의 노동계 인사가 참여하고 있다. 이 중 대구지역 인적자원개발위원회와 경기지역 인적자원개발위원회는 노동계 인사가 공동위원장으로 참여하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 3-7〉 지역별 인적자원개발위원회의 노동조합 참여 현황

(단위: 명, %)

구 분	정원	현원	노동계	기업	사업주 협·단체	지자체· 정부기관	대학 등 기타
위원 수 (비율)	413	402 (100)	31 (7.7)	16 (4.0)	130 (32.3)	86 (21.4)	139 (34.6)
지역 인자위	위원현원	노동계 참여	노동계 참여 위원				
서울	23	3	한국노총 서울지역본부(사무처장) 관광서비스연맹(조직본부장) 전국IT사무서비스노동조합연맹(부위원장)				

〈표 계속〉

지역 인자위	위원현원	노동계 참여	노동계 참여 위원
부산	30	3	한국노총 부산지역본부(부의장) (사)노동인권연대(대표) 금속노련 부산지역본부(의장)
대구	23	1	한국노총 대구지역본부(의장)
인천	27	1	한국노총 인천지역본부(의장)
광주	22	1	한국노총 광주지역본부(수석부의장)
대전	18	1	한국노총 대전지역본부(의장)
세종	19	1	한국노총 세종지역본부(의장)
울산	28	2	한국노총 울산지역본부(사무처장) 민주노총 울산지역본부(사무처장)
경기	24	3	한국노총 경기지역본부(의장) 한국노총 경기지역본부(사무처장) 한국노총 서북부지역지부(의장)
강원	22	3	한국노총 강원지역본부(사무처장) 한국농어촌공사 강원지역본부(의장) 한국전력공사 강원본부(위원장)
충북	27	3	한국노총 충북지역본부(사무처장) 한국노총 청주지역지부(의장) 유한양행 노동조합(위원장)
충남	24	2	한국노총 충남지역본부(의장) 전국금속노동조합연맹 충남지부(의장)
전북	24	1	한국노총 전북지역본부(의장)
전남	25	1	한국노총 전남지역본부(상임부의장)
경북	21	1	한국노총 경북지역본부(의장)
경남	22	3	한국노총 경남지역본부(의장) 한국노총 경남지역본부(사무처장) 한국노총 경남지역본부(총무국장)
제주	25	1	한국노총 제주지역본부(사무처장)

출처: 고용노동부(2021b). 인자위바인더. p.7.

## 7) 산업별 인적자원개발협의체(SC)

산업별 인적자원개발협의체는 2003년 7월 산업자원부가 주관하여 설립

되었고, 「산업발전법」 제12조 제2항에 의거 자동차, 조선, 화학, 철강, 섬유, 반도체, 디스플레이 등을 아우르는 총 10개 산업에 산업별 인적자원개발협의체가 구성되었다(정원호, 2005). 하지만 산업별 인적자원개발협의체의 위원 구성에 있어 노동조합의 참여가 의무적으로 이루어지지 않고 있어 노사 협력 형태의 직업능력개발 거버넌스를 구성하지 못했다는 아쉬움이 있다.

#### 8) 산업별 인적자원개발위원회(ISC)

산업별 인적자원개발위원회는 「근로자직업능력개발법」 제22조에 근거하여 2015년에 출범하였으며, 현재 19개<sup>21)</sup>의 위원회를 운영 중에 있다. 고용노동부에서 주관하며, NCS 기준으로 산업을 분류하여 해당 산업군에 대한 직업능력개발 수요를 파악하고, 해당 산업의 훈련기준 개발에 활용하는 등 해당 산업의 중추적 인프라 역할을 수행하고 있다(고용노동부 외, 2020b). 산업별 인적자원개발위원회는 위원회의 구성에 노동계 인사가 필수적으로 참여하도록 하였으며, 1~2명의 노동계 인사가 위원으로 위촉되어 활동 중에 있다. 하지만 본위원회의 위원으로만 참여하여 실질적인 직업능력개발 논의에는 참여하지 못하고 있으며, 위원회 의결 시에도 참여하지 않는 노동계 인사가 대부분인 것으로 나타났다.

〈표 3-8〉 산업별 인적자원개발위원회의 노동조합 참여 현황

(단위: 명, %)

구 분	현원	노동계	기업	사업주 협·단체	지자체· 정부기관	대학 등 기타
운영 위원 수 (비율)	427 (100)	28 (6.8)	187 (43.7)	173 (40.4)	14 (3.3)	24 (5.6)

21) 2021년 8월 자동차 ISC 출범



인사위명	위원 수	노동계 참여	참여 노동단체
전체 정보기술	24	2	전국IT사무서비스노동조합연맹(정책실장) ktds 노동조합(위원장)
경영회계사무	28	1	노사발전재단 지부(위원장) 민주노총 공공운수노조(경제사회단체협의회 의장)
금융보험	17	1	한국노총 전국금융산업노조(부위원장)
상담	11	1	고용노동부직업상담원노조(위원장)
디자인문화콘텐츠	24	1	전국공공산업노동조합연맹(정책실장)
관광레저	23	1	한국노총 관광서비스노련(위원장)
음식서비스/식품 가공	30	1	한국노총 전국관광서비스노련(상임부위원장)
건설	23	4	민주노총 전국건설산업노동조합(실장, 자문위원) 한국노총 전국건설산업노동조합(사무처장, 자문위원)
조선해양	31	1	전국금속노동조합연맹(정책부장)
기계	21	1	전국금속노동조합연맹(수석부위원장)
뿌리	13	1	전국금속노동조합연맹(사무처장)
재료	22	1	전국금속노동조합연맹(사무처장)
화학바이오	31	3	전국화학노동조합연맹(위원장) 일신화학공업(주)노동조합(위원장) 노루페인트(주)노동조합(위원장)
섬유	23	1	섬유유통노동조합연맹(위원장)
전기에너지자원	34	1	전국공공산업노동조합연맹(부위원장)
전자	22	1	전국금속노동조합연맹(부위원장)
방송통신기술	23	2	전국IT사무서비스노동조합연맹(정책실장) SK브로드밴드노동조합(위원장)
환경	27	4	(주)한국종합기술노동조합(위원장) 환경시설관리(주)노동조합(위원장) 전국민주노동조합총연맹(정책국장) 전국연합노동조합연맹(법률지원부장)

출처: 고용노동부(2021b), 인사위바인더. p.94.

지역별, 산업별 인적자원개발위원회의 20~30명 위원 중 노동계 인사는 1~3명으로 전체의 10%가 되지 않는 비중으로 참여하고 있는 현실이다. 참여 비중도 낮지만 노동계 위원의 역할이 명확하게 제시되지 않아 위원회 의결에만 참여하고 있어 다양한 이해관계자의 참여가 기본적인 거버넌스 운영에 형식적인 노동계 인사의 참여는 효율적인 거버넌스 운영의 부정적인 요인으로 존재하고 있다.

#### 나. 사회적 대화를 통한 노사협회의 직업훈련 참여 사례

사회적 대화를 통하여 노사협회에 의한 직업훈련 사례를 연도별로 살펴보면, 근로자 학습재원, 일자리 만들기 사회협약, 노사공동훈련사업이 있으며, 산업별 노사협의를 통해 운영되는 건설기능학교 사례를 확인해 볼 수 있었다.

##### 1) 일자리 만들기 사회협약

2013년 노사정은 '일자리 만들기 사회협약 기초위원회'를 구성하여 2004년 '일자리 만들기 사회협약'을 체결하였으며, 2008년 이행점검이 종료되었다(이영면·김환일, 2009; 정원호 외, 2005).

주요 협약 내용으로는 임금 안정, 작업장 혁신 및 생산성 향상, 투자 확대를 통한 일자리 창출, 윤리경영, 고용안정, 고용확대를 위한 금융/세제 지원 등의 일자리 만들기와 근로시간 단축 및 교대근무제 개편 등을 통한 일자리 나누기의 내용을 포함하였다. 2008년 조사 결과, 총 55개 항목 중 20개 항목을 이행 완료한 것으로 나타났으며, 노사단체가 실시하는 직업훈련사업 및 노동시장 정책연구에 대한 지원확대, 비정규직 근로자 고용안정 및 직업능력향상을 위한 지원방안 강구의 직업능력개발 관련 항목에 대한 이행도

이루어진 것으로 나타났다(이영면·김환일, 2009). 하지만 ‘일자리 만들기 사회협약’은 지속적으로 논의되지 못한채 사라지게 되었으며, 2013년 「고용률 70% 달성을 위한 노사정 일자리 협약」이라는 비슷한 협약이 제시되었으나, 이 역시 지속적으로 운영되지 못한 한계를 가지고 있다.

## 2) 노사공동훈련사업(2006.03.31.)

노사공동훈련사업<sup>22)</sup>은 2006년부터 노동부의 시범사업으로 시작되었으며, 노사파트너십을 통해 지역 및 산업 현장 “수요 맞춤형 인력 양성, 비정규직 및 취약계층 근로자의 직업능력개발 기회 확대를 목적”으로 하였다. 2006년 9개 기관, 총 15.6억 원의 사업예산으로 시작되었으며, 2008년 노사발전재단으로 사업이 이관되어 12개 기관, 총 18억 원이 투입되었다. 본 사업은 비정규직 등 취약계층의 숙련개발 및 취업가능성 제고에 성과를 거둔 것으로 나타났으며, 2009년에는 약 40억 원의 사업예산이 투입되어 사업규모가 확대되었으나(전명숙 외, 2011; 노사발전재단, 2009; 장흥근 외 2009: 106), 본 사업은 2010년까지 운영된 이후 폐지되었다. 노사공동훈련센터가 운영되었던 2006년부터 2010년까지 노사가 가장 활발하게 교류하여 직업능력개발을 위한 실질적인 노사협력 훈련사업이 운영된 것으로 볼 수 있으나, 지속적으로 운영되지 않고 있어 노사협의를 통한 훈련사업 운영, 지속가능한 방법에 대한 고민이 함께 이루어져야 할 것으로 보인다.

22) 노사공동훈련사업은 2002년 노사정위원회에서 ‘근로자학습재원에 대한 합의’ 이후 2005년 노사공동훈련사업(안)이 제안되었고, 2006년 고용노동부 시범사업으로 노사공동훈련사업을 시작하였다(임상훈, 2008: 9, 장흥근 외, 2009: 106).

3) 평생직업능력개발 활성화를 위한 노사정 합의문(2015.01.)

경제사회발전노사정위원회 고용유인형 직업능력개발제도개선위원회에서 평생직업능력개발 활성화 방안, 취업애로계층 직업훈련 방향 및 노사정 역할, 대중소기업 훈련격차 해소 및 인력양성 가이드라인 확산 방안의 세 가지 의제에 대한 합의문을 발표하였다(경제사회발전노사정위원회 보도자료, 2015.01.20.). 그러나 합의문을 발표한 이후 관련 사업이 운영되거나 훈련이 제공되지는 않고 있으며, 본 안건이 주요하게 다루어지지 않고 있는 실정이다. 현재 정기적으로 경제사회발전노사정위원회가 개최되고 있어 본 합의문의 내용을 추진할 수 있는 논의의 자리를 마련할 필요가 있다.

4) 건설기능학교 운영

건설기능학교는 1989년 포항지역건설노동조합이 포항시의 지원을 받아 설치하였으며, 다른 지역으로 확산되어 1997년에는 7개의 지역 노동조합에서 운영하였다(김유선 외, 2007:97). 현재 건설기능학교는 고용노동부의 고용보험기금을 활용한 사업으로 운영되고 있으며, 전국 47곳의 건설기능학교가 운영되고 있으며, 이 중 민주노총 건설산업연맹의 부설 기관을 통해 4곳<sup>23)</sup>의 건설기능학교를 운영하고 있다(참여와혁신, 2021b). 건설기능학교는 현재까지 노동조합이 훈련에 참여하고 있는 유일한 사업으로 시설의 노후화, 지원비용의 현실화 등의 개선해야 할 문제는 있으나, 노동조합이 직접 훈련에 참여하고 있다는 점에서 의미가 있다고 할 수 있다.

---

23) 서울건설기술교육학원, 성남건설기능학교, 안산건설기능학교, 파주건설기능교육원(참여와혁신, 2021b).

#### 4. 요약 및 시사점

근로자 학습재원 마련(2000.07.31.) 제도의 경우, 「직업훈련제도 개선방향 관련 합의문」에서 최초로 합의되었으나(김주섭 외, 2003), 이후 논의가 미진하여 실질적인 제도 운영은 이루어지지 못하였다.

현재 정부 차원에서 운영하는 직업능력개발사업의 노조 참여는 매우 제한적이고 형식적인 참여로 이루어지고 있으며, 기존 노사협회가 활발하게 이루어졌던 사업은 지속적으로 운영되지 않고 파편적으로 운영되고 있어 산업계 전반에 미치는 영향력은 매우 적다.

또한 독일과 같이 자격체계가 잘 갖춰져 있는 국가의 경우에는 노동자가 숙련 수준에 상응하는 처우를 받으며 일을 할 수 있고, 이를 위해 노조가 교섭활동을 할 수 있다는 명분이 있지만, 한국의 경우 직무와 자격, 처우로 이어지는 연계 체제가 명확하지 않아 노동조합의 노동자 직업훈련의 필요성에 대한 인식이 부족한 것으로 보인다.

현재까지 운영되고 있는 건설기능학교는 정부 차원의 운영사업이라기보다는 산업별 특성 및 필요성에 의해 노사협회가 이루어지고 이를 지원하는 형태로 지속되고 있다. 지금은 노사가 함께 직업능력개발에 대한 협의를 진행할 수 있는 위원회 등의 장이 부재하며, 기술변화와 직무변화가 활발하게 이루어지고 있는 현실을 반영한 논의가 이루어지지 못하고 있다. 노사가 협의할 수 있는 자리 마련이 우선되어야 하며, 논의에서 그치지 않고 노동자에게 직접적으로 영향을 미칠 수 있는 직업능력개발사업 운영으로까지 이어질 필요가 있다.

## 제8절 소결: 국가별 유형화 및 시사점

앞서 우리나라를 포함하여 총 6개 국가에서의 노동조합의 직업훈련 거버넌스 양상에 대해 알아보았다. 넓은 범위에서 조합주의 생산체계에 해당하는 덴마크, 독일, 프랑스의 사례를 살펴보고, 자유주의 생산체계에 해당하는 영국과 미국 사례를 살펴보았으며, 마지막으로 한국의 사례도 포함하였다.

6개 국가는 공통적으로 자유로운 노동이동이 보장되고, 민주주의 정치 체제하에서의 자유시장경제체제를 갖지만, 이들 국가의 노동시장 특성, 노조 특성, 노조 의제의 확산성에 따른 노조의 숙련 참여 양상은 매우 다르다는 것을 알 수 있다. 다음의 <표 3-9>에서 6개 국가의 특징을 요약하여 정리하였다.

국가별로 비교한 <표 3-9>를 살펴보면, 노동시장 특성, 노조 특성, 노조의 직업훈련 거버넌스 참여 양상에 따라 유형화가 가능하다는 것을 알 수 있다. '노동시장 특성'은 상당 부분 국가에서의 숙련과 직업훈련 위상을 좌우하는 맥락으로서, 결과적으로는 노조의 직업훈련 개입에도 큰 영향을 미친다. '노조 특성'은 실제로 노조가 직업훈련 거버넌스에 개입하기 위해 필요한 무형적 자원을 담지하는데, 기업별 노조보다는 산업별 노조가 노조의 직업훈련 거버넌스 참여에 유리한 조건이다. 그리고 높은 노조중심성, 노조조직률, 단체협약적용률도 각종 거버넌스에서의 노동조합 중심 의제 논의에 우위를 점하도록 한다. 또한 정당과 연계하는 방식으로 노조의 의제를 확산하는 역량을 갖추기도 한다. '노조의 직업훈련 거버넌스 참여 양상'은 실제로 사회적 대화에서 노조가 얼마나 영향력이 있고, 노조가 실제로 훈련에 직접적으로 어떤 영향을 미치는지에 대한 것이다.

주로 덴마크와 독일이 조정시장경제체제로서의 노동시장 특성, 노조 특성 측면에서 비슷한 양상을 보이며, 직업훈련 거버넌스에서 노조가 중요한 축을 담당한다는 것을 알 수 있다. 사회적 대화의 참여에도 한 축을 담당하지만, 산업 수준에서 훈련기금 등을 운영하며 자체적으로 숙련형성에 직접 개입하기도 한다. 프랑스의 경우 전형적인 조정시장경제체제 특성을 가지고 있긴 하지만, 도제 및 자격체계가 덴마크와 독일에 비해서는 체계적이지 않다. 그러나 노동 및 직업훈련과 관련한 대부분의 사안에서는 노사가 공동으로 문제를 해결하며, 직업훈련 제도의 도입 및 변화를 주도한다.

영국의 경우 전형적인 자유시장경제체제로서 유연한 노동시장, 일반숙련, 미흡한 도제 전통을 가진다는 측면에서 미국과 유사하다. 집권하는 정권에 따라 직업훈련체계 근간이 쉽게 변화한다는 특성이 있으며, 이에 따라서도 노조의 영향력이 좌우되기도 한다. 훈련기금 운영 등으로 노조의 실천적 역할을 키워왔지만, 현재 보수당 정권이 집권하면서 훈련기금의 지속 가능 여부가 주목을 받고 있다. 미국의 경우 전형적으로 고용보호가 전무하고 유연한 노동시장으로서 역사적으로 노조의 발달이 저해되어 왔다. 그러나 지역의 인력개발투자위원회 거버넌스에서 미약하게나마 역할을 담당하고 있고, 훈련파트너십 기관의 별도 운영 등을 통해 직업훈련 관련 실천적 역할을 키우고 있다. 한국은 미흡한 도제제도와 숙련-자격-임금의 연결고리가 약한 국가로서 국가 주도적 직업능력개발체계가 유지되어 왔다. 최근 분권화가 강조되며 직업훈련 관련 여러 거버넌스가 생겼지만, 노조의 역할은 여전히 미미하다. 실천적으로도 노조가 직접 훈련에 개입하는 사례는 건설산업 사례 외에 거의 없다. 노동시장, 숙련 특성, 노조 특성 등의 측면에서는 영미 국가와 비슷한 점이 많지만 노조의 직업훈련 거버넌스가 보다 소극적인 편이다.

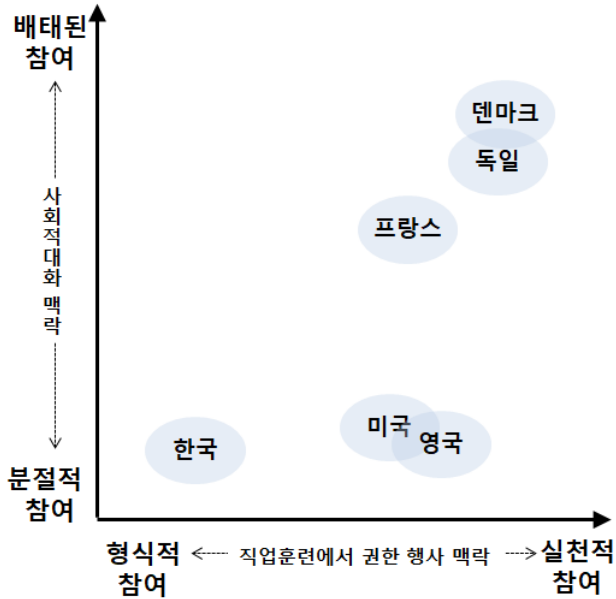
마지막으로 노조의 직업훈련 거버넌스 참여 유형화는 크게 다음의 네 가지로 구분하였다. 먼저 노조의 직업훈련 거버넌스 참여가 노동시장의 이해관계자들 간 촘촘한 사회적 대화 속에서 이루어지는 역사적 체계성을 갖췄다면, '배태된(embedded) 참여'로 구분하였다. 배태된 참여의 특징은, 수준 높은 사회적 대화의 체계 속에서 노조가 인식하는 숙련 관련 이슈가 대부분의 이해관계자들에게 공유되고, 이에 기반한 실질적인 논의가 이루어진다는 것이다. 노조가 배태된 참여를 하는 경우, 노조의 의제를 정당정치 및 시민사회와 연계할 수 있는 역량도 갖춰져 있는 경우가 많다. 또한 노조조직력과 노조중심성, 단체협약적용률이 상대적으로 높다는 특징도 있다. 반면 이에 대치되는 개념으로서, 노조가 명목상 직업훈련 거버넌스에 참여하고 있지만 파편적, 분절적 참여로 인해 이러한 논의 양상이 역사적으로 배태되어 있지 않았거나, 사회적 대화에 참여하는 다양한 이해관계자들 간 의제 확산이 충분히 이루어지지 않는 경우 '분절적 참여'로 구분하였다.

또한 노조가 사회적 대화 수단 외에 보다 실용적, 기능적으로 직접 직업훈련 거버넌스에 참여하는 경우 '실천적 참여'로 구분하였다. 반면 이에 대치되는 개념으로서, 노조의 직업능력개발 참여가 실용적이라기보다 담론 중심의 활동에 집중하며, 실제 직업훈련 개입과는 거리를 두는 경우 '형식적 참여'로 구분하였다.



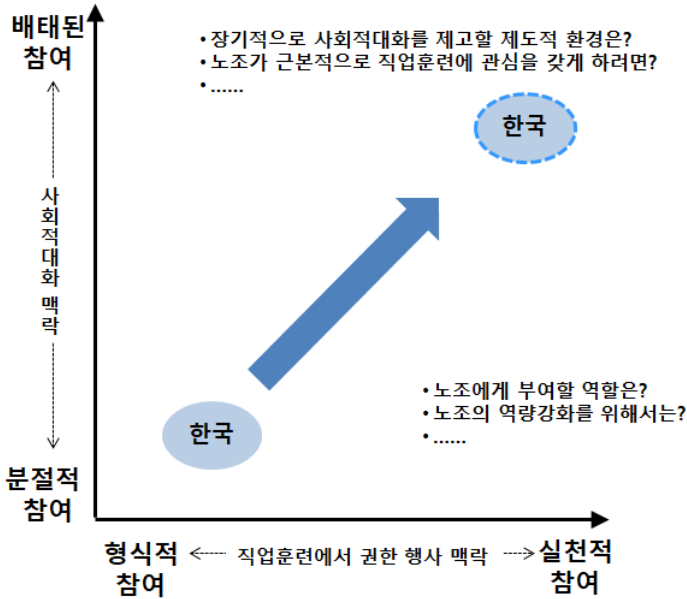


[그림 3-8] 국가별 노조의 직업훈련 거버넌스 참여 유형 도식화



위의 <표 3-9>에서 도출된 각 국가별 유형을 그래프에 도식화하면, [그림 3-8]과 같다. 덴마크와 독일은 노조가 사회적 대화 맥락에서는 배태된 참여를 하고 있고, 직업훈련에서의 권한 행사 맥락에서는 실천적 참여를 하고 있다. 미국과 영국은 사회적 대화 차원에서는 분절적인 편이나 실용적, 실천적으로 직업훈련에 참여하고 있다. 반면 한국의 경우 사회적 대화 맥락에서는 분절적이고, 직업훈련에서의 권한 행사 맥락에서는 형식적 참여에 그치고 있다.

[그림 3-9] 숙련중심 노조주의를 위한 정책 목표

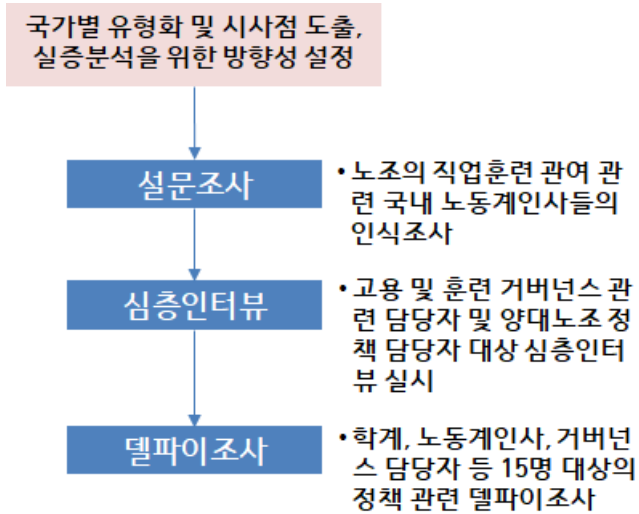


한국이 추후 숙련중심 노조주의로 발돋움하기 위해서는 사회적 대화 맥락에서의 거버넌스 및 실용적 직업훈련에 적극 참여하도록 해야 한다. 즉, 현재의 분절적, 형식적 참여에서 실천적, 배태된 참여로 이행하는 것이 숙련중심 노조주의로 발전하는 핵심 기제일 것이다.

그렇다면 왜 우리나라 노조는 분절적, 형식적 참여를 하고 있는지, 숙련중심 노조주의로 이행하기 위해서는 어떤 제도적 지원이 필요한지에 대해 다각적으로 살펴볼 필요가 있다. 다음에 제시될 실증연구에서는 우리나라 노조의 직업훈련과 관련된 전반적 인식을 살펴보고(설문조사), 미흡한 직업능력 거버넌스 참여에 대한 근본적인 원인을 파악하며(전문가 심층 인터뷰), 이러한 여러 맥락을 근거로 했을 때 어떠한 정책지원이 필요한지(델파이조

사)에 대해 고찰한다.

[그림 3-10] 국가별 유형화 이후 실증분석 방향성



## 제4장

# 노동조합의 직업훈련 참여 인식

제1절 설문조사 개요

제2절 설문조사 주요 결과

제3절 소결



## 제4장 | 노동조합의 직업훈련 참여 인식

### 제1절 설문조사 개요

#### 1. 설문조사 목적

본 설문조사로부터 기본적으로 우리나라의 노동계 인사들이 노동자 직업훈련의 중요성에 대해 얼마나 인식하고 있으며, 노동계의 노동자 직업훈련 개입 및 거버넌스 참여에 대한 인식을 파악하고자 하였다. 이러한 인식 파악을 통해 노동계 인사들의 직업훈련 및 직업훈련 거버넌스 참여와 관련한 근본적인 시사점을 도출하여, 추후 정책제언을 위한 근거자료로 활용하고자 한다.

#### 2. 설문조사 대상

위의 목적을 달성하기 위해, 본 설문조사의 대상은 크게 두 그룹으로 나누었다. 첫째, 현재 고용 및 직업훈련 거버넌스(경제사회노동위원회, 지역고용심의회, 지역노사민정협의회, 지역인적자원개발위원회 및 산업별 인적자원개발위원회)에 참여하는 위원들 중 노동계 인사들 그룹이다. 둘째, 현재 직

업훈련 거버넌스에는 참여하고 있지 않으나, 양대 노총에 소속되어 있는(지부지사, 회원조합 포함) 노동계 인사들 중 차장급 이상의 직급자들 그룹이다. 차장 이상 직책자로 한정된 이유는 이들의 직업훈련 관련 인식이 해당 조직에서 어느 정도 대표성을 갖는다고 판단하였고, 추후 각종 정부 및 지방자치단체 주도 거버넌스에 참여할 확률이 크다고 보았기 때문이다.

### 3. 설문조사 내용

상기의 설문조사 목적을 달성하기 위해, 본 조사는 아래의 내용을 토대로 설문을 제작하여 배포하였다(설문지는 부록 4 참조).

#### 가. 노동조합 활동 일반

- 1) 기술변화와 노동시장 구조 변화에 따른 향후 노동조합의 영향력
- 2) 기술변화와 노동시장 구조 변화에 따라 노동조합이 가장 우선적으로 관여해야 할 의제(1~3순위)
- 3) 우리나라에서 노동조합 설립 이후 각 영역에서의 노동조합 기여도
- 4) 고용 및 노동 정책 거버넌스에 참여하는 위원들의 전문성과 역량
- 5) 최근 이슈화되고 있는 MZ세대 사무직 노조에 대한 인식
- 6) MZ세대의 노동 관련 각 사안에 대한 관심

#### 나. 노동조합의 직업능력개발 참여 현황 및 인식

- 7) 개별 노동자의 직무역량(숙련)에 대한 중요성



- 8) 개별 노동자의 숙련을 위한 국가, 지역 및 산업 차원의 직업능력개발 정책 개발 및 정책 실행의 중요성
- 9) 현 노동조합의 국가, 지역 및 산업 차원의 직업능력개발 정책 개발 및 정책 실행 참여 관련 인식
- 10) 노동조합의 국가, 지역 및 산업 차원의 직업능력개발 정책 개발 및 정책 실행 참여의 당위성
- 11) 노동자의 직업능력개발 정책 개발 및 정책 실행 관련, 각 주체별 역할의 중요성
- 12) 우리나라가 선진국에 비해 노동조합의 직업능력개발 참여가 저조한 원인
- 13) 노동조합이 노동자의 직업능력개발 정책 개발 및 정책 실행에 참여하는 바람직한 방안

#### 4. 설문조사 방법

본 설문조사는 전문조사 업체를 통해 웹설문으로 실시하였다. 설문 회수율을 최대한 높이기 위해 각 고용·훈련 거버넌스의 사무국을 대상으로 설문 홍보 실시 및 개별 설문 독려를 요청하였으며, 양대 노총의 경우 사무총국에 관련 공문을 송부하여 직책자들이 되도록 활발히 설문 참여하도록 독려하였다.

## 제2절 설문조사 주요 결과

### 1. 응답자 특성

본 설문조사에는 총 271명이 응답하였으며, 응답자 특성은 다음 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 응답자 특성

(단위: 명, %)

구분	사례 수	비중
전체	271	100.0
소속 기관	한국노총	66.4
	민주노총	25.8
	기타	7.7
노동위원장 여부	그렇다	57.2
	아니다	42.8
거버넌스 참여 여부	참여	35.4
	참여하지 않음	64.6
성별	남성	84.5
	여성	15.5
연령	40대 이하	53.5
	50대 이상	46.5
거주지역	수도권	46.5
	비수도권	53.5

출처: 설문조사 결과에 따른 연구진 작성.

소속기관별로 보면, 한국노총이 66.4%로서 과반 이상을 차지한다. 이는 현재 직업훈련 거버넌스에 참여하는 노동계 인사들이 대부분 한국노총 소속

이기 때문인 것으로 보인다. 응답자 중 단위 사업장 노조위원장이 57.2%로 과반 이상을 차지하며, 응답자 중 현재 고용 및 훈련 관련 거버넌스에 참여하고 있는 비중은 35.4%이다.

〈표 4-2〉 기술변화와 노동시장 구조 변화 관련 노동조합의 영향력에 대한 예측

(단위: 명, %)

전체 응답자		현재보다 적게	현재와 비슷하게	현재보다 많이
전체		77 (28.4)	82 (30.3)	112 (41.3)
소속 기관	한국노총	52 (28.9)	51 (28.3)	77 (42.8)
	민주노총	17 (24.3)	21 (30.0)	32 (45.7)
	기타	8 (38.1)	10 (47.6)	3 (14.3)
노조 위원장 여부	그렇다	45 (29.0)	55 (35.5)	55 (35.5)
	아니다	32 (27.6)	27 (23.3)	57 (49.1)
거버넌스 참여 여부	참여	26 (27.1)	24 (25.0)	46 (47.9)
	참여하지 않음	51 (29.1)	58 (33.1)	66 (37.7)

출처: 설문조사 결과에 따른 연구진 작성.

기술변화와 노동시장 구조 변화에 따라, 노동조합의 영향력이 현재보다 커질 것이라는 의견이 우세했는데, 이는 소속기관 중 양대 노조 외 '기타'를 제외한 모든 그룹에서 가장 높은 비율을 차지하였다.



위의 <표 4-3>으로부터 노동조합이 과거와 현재 주로 관심을 가져온 의제들 중, '노동자 직업능력개발' 관련 의제가 가장 중요도가 낮다는 것을 알 수 있다. 특히 해당 의제에 대한 한국노총과 민주노총의 응답 차이, 거버넌스 참여 여부에 따른 응답 차이가 어느 정도 존재한다는 것을 알 수 있다. 반면 가장 중요하다고 응답한 의제는 '고용안정'으로서, 1~3순위에 대한 응답률을 합산하였을 때 모든 그룹에서 가장 중요하게 인식하는 의제로 나타났다.

<표 4-4> 현재까지 각 사안에 따른 노동조합의 기여도(N=271)

(단위: 명, %, 점)

의제(agenda)	전혀 기여하지 않았다	별로 기여하지 않았다	보통	어느 정도 기여했다	매우 많이 기여했다	MEAN (S.D)
임금인상	-	4 (1.5)	15 (5.5)	110 (40.6)	142 (52.4)	4.44 (0.669)
고용안정	1 (0.4)	6 (2.2)	34 (12.5)	126 (46.5)	104 (38.4)	4.20 (0.769)
일자리 창출	4 (1.5)	49 (18.1)	104 (38.4)	85 (31.4)	29 (10.7)	3.32 (0.940)
작업환경 개선	-	9 (3.3)	42 (15.5)	106 (39.1)	114 (42.1)	4.20 (0.819)
<b>노동자 직업능력개발</b>	<b>8 (3.0)</b>	<b>61 (22.5)</b>	<b>114 (42.1)</b>	<b>73 (26.9)</b>	<b>15 (5.5)</b>	<b>3.10 (0.910)</b>
임금 외 노동자 복지제도 개선	1 (0.4)	6 (2.2)	34 (12.5)	136 (50.2)	94 (34.7)	4.17 (0.754)
비정규직 보호	6 (2.2)	51 (18.8)	76 (28.0)	106 (39.1)	32 (11.8)	3.39 (0.994)
산업안전보건	3 (1.1)	21 (7.7)	61 (22.5)	116 (42.8)	70 (25.8)	3.85 (0.934)
임금격차 해소	6 (2.2)	46 (17.0)	101 (37.3)	93 (34.3)	25 (9.2)	3.31 (0.936)

출처: 설문조사 결과에 따른 연구진 작성.

우리나라에서 노동조합이 태동한 이후 관여해 온 여러 의제(agenda)에 대해 노동조합의 기여도에 대한 인식을 질문하였다. 위의 결과로부터, 여러 의제들 중 노조 인사들은 ‘임금인상’ 및 ‘고용안정’, ‘작업환경 개선’ 등에 가장 많이 기여하였다고 답하였다. 반면 ‘노동자 직업능력개발’의 경우 가장 기여도가 낮은 것으로 인식한다는 것을 알 수 있다.

〈표 4-5〉 그룹별 T 분석: 노동조합의 기여도 평가 - 노동자 직업능력개발

구분		N	MEAN	SD	t	p-value
소속 기관※	한국노총	180	3.18	0.900	1.986	0.048
	민주노총	70	2.93	0.937		
노조 위원장 여부	그렇다	155	3.09	0.856	-0.117	0.907
	아니다	116	3.10	0.981		
거버넌스 참여 여부	참여	96	3.11	0.893	0.249	0.803
	참여하지 않음	175	3.09	0.921		

주: 1 - 전혀 기여하지 않았다, 5 - 매우 많이 기여했다

※ 양대 노총 미가입 조직(n=21)은 분석에서 제외

출처: 설문조사 결과에 따른 연구진 작성.

〈표 4-5〉는 앞에서 언급한 의제(agenda)별 기여도 인식 중 그룹별로 통계적 차이가 있는지 여부를 나타낸 T 분석 표이다. 한국노총과 민주노총의 응답에 유의한 차이가 있음이 발견되었는데, 즉 한국노총의 ‘노동자 직업능력개발’에 대한 기여도 인식이 민주노총의 경우보다 높은 것으로 나타났다. 한국노총의 경우 민주노총에 비해 직업훈련과 관련한 여러 정부 사업에 참여하는 비율이 높은 것과도 연관이 있는 것으로 보인다.

〈표 4-6〉 거버넌스에 참여하는 노동계 인사들의 전문성과 역량(N=271)

(단위: 명, %, 점)

의제(agenda)	전문성과 역량이 전혀 없다	전문성과 역량이 별로 없다	보통	전문성과 역량이 어느 정도 있다	전문성과 역량이 매우 높다	MEAN (S.D)
임금인상	3 (1.1)	21 (7.7)	60 (22.1)	147 (54.2)	40 (14.8)	3.74 (0.844)
고용안정	3 (1.1)	22 (8.1)	73 (26.9)	136 (50.2)	37 (13.7)	3.67 (0.852)
일자리 창출	8 (3.0)	64 (23.6)	108 (39.9)	77 (28.4)	14 (5.2)	3.09 (0.916)
작업환경 개선	4 (1.5)	23 (8.5)	75 (27.7)	124 (45.8)	45 (16.6)	3.68 (0.901)
<b>노동자 직업능력개발</b>	<b>8 (3.0)</b>	<b>66 (24.4)</b>	<b>110 (40.6)</b>	<b>75 (27.7)</b>	<b>12 (4.4)</b>	<b>3.06 (0.903)</b>
임금 외 노동자 복지제도 개선	3 (1.1)	15 (5.5)	82 (30.3)	127 (46.9)	44 (16.2)	3.72 (0.841)
비정규직 보호	6 (2.2)	47 (17.3)	93 (34.3)	102 (37.6)	23 (8.5)	3.33 (0.934)
산업안전보건	5 (1.8)	31 (11.4)	78 (28.8)	113 (41.7)	44 (16.2)	3.59 (0.954)
임금격차 해소	9 (3.3)	40 (14.8)	102 (37.6)	96 (35.4)	24 (8.9)	3.32 (0.944)

출처: 설문조사 결과에 따른 연구진 작성.

〈표 4-6〉에서 거버넌스에 참여하는 노동계 인사들의 의제별 전문성과 역량에 대해 어떻게 인식하고 있는지 알아보았다. ‘임금인상’, ‘고용안정’, ‘작업환경 개선’ 등 전통적인 의제에 대해서는 나름의 전문성과 역량을 갖추었다고 인식하는 반면, ‘노동자 직업능력개발’의 경우 전문성과 역량이 상대적으로 낮은 것으로 인식하고 있었다.

〈표 4-7〉 사안에 따른 개별 노동자의 직무역량(숙련) 중요도 평가

(단위: 명, %, 점)

구분	전혀 중요하지 않다	별로 중요하지 않다	보통	어느 정도 중요하다	매우 중요하다	MEAN (S.D)
노동자의 임금 수준 유지 및 확대	2 (0.7)	5 (1.8)	23 (8.5)	142 (52.4)	99 (36.5)	4.22 (0.737)
노동자의 고용안정	2 (0.7)	7 (2.6)	24 (8.9)	110 (40.6)	128 (47.2)	4.31 (0.798)
노동자의 전직 및 이직	1 (0.4)	4 (1.5)	62 (22.9)	118 (43.5)	86 (31.7)	4.05 (0.799)
노동자의 복지 향상	4 (1.5)	17 (6.3)	48 (17.7)	123 (45.4)	79 (29.2)	3.94 (0.923)

출처: 설문 결과에 따른 연구진 작성.

‘노동자의 임금 수준 유지 및 확대’, ‘노동자의 고용안정’, ‘노동자의 전직 및 이직’, ‘노동자의 복지 향상’에 ‘노동자의 숙련’이 얼마나 중요한지에 대해 질문하였다. 이는 ‘숙련’과 ‘직업능력개발’을 노조 위원들이 얼마나 중요하게 인식하고 있는지 파악할 수 있는 척도라고 보았다. 〈표 4-7〉에서 살펴보면, 대부분의 사안들에 대해 응답자들은 중요하게 파악하고 있는 것으로 나타났다.

다음의 〈표 4-8〉~〈표 4-11〉은 각 문항에 대해 그룹별로 통계적 차이가 존재하는지 여부를 나타낸 것이다.



**〈표 4-8〉 개별 노동자의 직무역량(숙련) 중요도 평가 - 노동자의 임금 수준 유지 및 확대**

(단위: 명, 점)

구분		N	MEAN	SD	t	p-value
소속 기관※	한국노총	180	4.31	0.702	3.352	0.001
	민주노총	70	3.96	0.824		
노조 위원장 여부	그렇다	155	4.25	0.630	0.746	0.457
	아니다	116	4.18	0.861		
거버넌스 참여 여부	참여	96	4.30	0.667	1.336	0.183
	참여하지 않음	175	4.18	0.771		

주: 1 - 전혀 중요하지 않다, 5 - 매우 중요하다

※ 양대 노총 미가입 조직(n=21)은 분석에서 제외

출처: 설문조사 결과에 따른 연구진 작성.

**〈표 4-9〉 개별 노동자의 직무역량(숙련) 중요도 평가 - 노동자의 고용안정**

(단위: 명, 점)

구분		N	MEAN	SD	t	p-value
소속 기관※	한국노총	180	4.38	0.734	2.833	0.005
	민주노총	70	4.06	0.961		
노조 위원장 여부	그렇다	155	4.37	0.684	1.322	0.187
	아니다	116	4.23	0.926		
거버넌스 참여 여부	참여	96	4.40	0.703	1.314	0.190
	참여하지 않음	175	4.26	0.844		

주: 1 - 전혀 중요하지 않다, 5 - 매우 중요하다

※ 양대 노총 미가입 조직(n=21)은 분석에서 제외

출처: 설문조사 결과에 따른 연구진 작성.

〈표 4-10〉 개별 노동자의 직무역량(숙련) 중요도 평가 - 노동자의 전직 및 이직

(단위: 명, 점)

구분		N	MEAN	SD	t	p-value
소속 기관※	한국노총	180	4.06	0.760	0.367	0.714
	민주노총	70	4.01	0.893		
노조 위원장 여부	그렇다	155	4.03	0.776	-0.374	0.709
	아니다	116	4.07	0.831		
거버넌스 참여 여부	참여	96	4.08	0.763	0.539	0.590
	참여하지 않음	175	4.03	0.820		

주: 1 - 전혀 중요하지 않다, 5 - 매우 중요하다

※ 양대 노총 미가입 조직(n=21)은 분석에서 제외

출처: 설문조사 결과에 따른 연구진 작성.

〈표 4-11〉 개별 노동자의 직무역량(숙련) 중요도 평가 - 노동자의 복지 향상

(단위: 명, 점)

구분		N	MEAN	SD	t	p-value
소속 기관※	한국노총	180	4.00	0.897	2.085	0.038
	민주노총	70	3.73	0.992		
노조 위원장 여부	그렇다	155	4.03	0.875	1.678	0.094
	아니다	116	3.84	0.978		
거버넌스 참여 여부	참여	96	4.07	0.837	1.700	0.090
	참여하지 않음	175	3.87	0.963		

주: 1 - 전혀 중요하지 않다, 5 - 매우 중요하다

※ 양대 노총 미가입 조직(n=21)은 분석에서 제외

출처: 설문조사 결과에 따른 연구진 작성.

위의 〈표 4-8〉~〈표 4-11〉을 종합하면, ‘노동자의 임금 수준 유지 및 확대’, ‘노동자의 고용안정’, ‘노동자의 복지 향상’ 사안에 대한 숙련의 효과와 관련하여, 한국노총과 민주노총 간 통계적 차이가 존재한다는 것을 확인할

수 있다. 전반적으로 민주노총에 비해 한국노총이 숙련 및 직업능력개발, 직업훈련의 필요성을 보다 높게 인식하고 있다는 것을 확인할 수 있다.

**〈표 4-12〉 개별 노동자의 직무역량(숙련) 향상을 위한 직업능력개발 정책 개발 및 정책 실행 관련 인식**

(단위: 명, %, 점)

구분	전혀 중요하지 않음	별로 중요하지 않음	보통	어느 정도 중요한 편임	매우 중요함	MEAN (S.D)
직업능력개발 정책 개발 및 정책 실행의 중요도 인식	1 (0.4)	11 (4.1)	14 (5.2)	132 (48.7)	113 (41.7)	4.27 (0.769)
구분	전혀 참여하지 않음	별로 참여하지 않음	보통	어느 정도 참여하는 편임	매우 활발히 참여함	MEAN (S.D)
직업능력개발 정책 개발 및 정책 실행의 노조 참여도 인식	10 (3.7)	104 (38.4)	77 (28.4)	68 (25.1)	12 (4.4)	2.88 (0.974)
구분	전혀 참여할 필요 없음	별로 참여할 필요 없음	보통	어느 정도 참여해야 함	매우 활발히 참여해야 함	MEAN (S.D)
노조의 직업능력개발 정책 개발 및 정책 실행 참여 당위성 인식	3 (1.1)	13 (4.8)	29 (10.7)	109 (40.2)	117 (43.2)	4.20 (0.892)

출처: 설문조사 결과에 따른 연구진 작성.

개별 노동자의 직무역량 또는 숙련향상을 위해, 직업능력개발에 관한 정책 개발 및 정책 실행 전반에 대한 인식과 '노조'가 현재 얼마나 참여하고 있는지, 그리고 노조 참여의 당위성에 대해 질문하였다(〈표 4-12〉 참조). 높은 비율(90.4%)의 응답자가 '직업능력개발 정책 개발 및 정책 실행'이 중요하다고 인식하고 있었으며, 여기에 노조가 참여하는 것이 마땅하다고 인식(83.4%)하고 있었다. 그러나 현실적으로는 노조의 참여도가 높지 않다고 인

식하고 있었다.

다음의 <표 4-13>~<표 4-15>는 개별 문항에 대한 그룹별 통계적 차이를 나타낸 것이다.

**<표 4-13> 개별 노동자의 직무역량(숙련) 향상을 위한 직업능력개발 정책 개발 및 정책 실행의 중요도 평가**

(단위: 명, 점)

구분		N	MEAN	SD	t	p-value
소속 기관※	한국노총	180	4.31	0.702	0.599	0.550
	민주노총	70	4.24	0.842		
노조 위원장 여부	그렇다	155	4.23	0.737	-1.009	0.314
	아니다	116	4.33	0.811		
거버넌스 참여 여부	참여	96	4.36	0.698	1.454	0.147
	참여하지 않음	175	4.22	0.803		

주: 1 - 전혀 중요하지 않음, 5 - 매우 중요함

※ 양대 노총 미가입 조직(n=21)은 분석에서 제외

출처: 설문조사 결과에 따른 연구진 작성.

**<표 4-14> 우리나라 노동조합의 직업능력개발 정책 개발 및 정책 실행에 대한 참여도 평가**

(단위: 명, 점)

구분		N	MEAN	SD	t	p-value
소속 기관※	한국노총	180	2.97	1.011	2.402	0.017
	민주노총	70	2.64	0.869		
노조 위원장 여부	그렇다	155	2.98	0.936	1.917	0.056
	아니다	116	2.75	1.012		
거버넌스 참여 여부	참여	96	2.99	0.989	1.350	0.178
	참여하지 않음	175	2.82	0.963		

주: 1 - 전혀 참여하지 않음, 5 - 매우 활발히 참여함

※ 양대 노총 미가입 조직(n=21)은 분석에서 제외

출처: 설문조사 결과에 따른 연구진 작성.

〈표 4-15〉 노동조합이 직업능력개발 정책 개발 및 정책 실행에 참여해야 하는지에 대한 평가

(단위: 명, 점)

구분		N	MEAN	SD	t	p-value
소속 기관※	한국노총	180	4.29	0.794	1.543	0.124
	민주노총	70	4.10	1.038		
노조 위원장 여부	그렇다	155	4.07	0.954	-2.690	0.008
	아니다	116	4.36	0.773		
거버넌스 참여 여부	참여	96	4.43	0.764	3.220	0.001
	참여하지 않음	175	4.07	0.932		

주: 1 - 전혀 참여할 필요 없음, 5 - 매우 활발히 참여해야 함

※ 양대 노총 미가입 조직(n=21)은 분석에서 제외

출처: 설문조사 결과에 따른 연구진 작성.

〈표 4-13〉~〈표 4-15〉를 종합하면, 노동자의 직무역량을 위한 직업능력개발 정책 개발이나 정책 실행에 대한 중요성은 집단에 관계없이 고루 높게 나타난 것을 알 수 있다. 이러한 정책 개발이나 정책 실행에 대한 노조의 참여 현황 인식에 대해서는 한국노총이 민주노총보다 높다는 것을 파악할 수 있다. 실제로 한국노총이 민주노총에 비해 각종 정부 거버넌스에 참여하는 비율이 높다는 현실이 반영된 것으로 보인다. 한편 정책 개발이나 정책 실행에 대한 노조의 참여 당위성에 대해서는 한국노총, 민주노총이 고루 높게 나왔으나, 노조 위원장 집단은 그렇지 않은 집단에 비해 낮게 인식하는 것으로 나타났다. 이에 대한 명확한 해석은 어려우나, 노조 위원장 집단은 비교적 오랫동안 노조 활동에 전념해오며 임금 및 고용안정 등 전통적인 의제를 보다 우선적으로 평가한다고 가정할 수 있다. 또한 거버넌스에 현재 참여하고 있는 노동계 인사들이 보다 거버넌스 참여 당위성을 높게 인식하고 있다는 것을 알 수 있다.

〈표 4-16〉 노동자의 직업능력개발 정책 개발 및 정책 실행에 대한 주체별 역할의 중요성 평가

(단위: 명, %, 점)

주요 주체	전혀 중요하지 않다	별로 중요하지 않다	보통	어느 정도 중요하다	매우 중요하다	MEAN (S.D)
고용노동부	-	7 (2.6)	36 (13.3)	86 (31.7)	142 (52.4)	4.34 (0.805)
관련 정책 연구소	1 (0.4)	10 (3.7)	68 (25.1)	121 (44.6)	71 (26.2)	3.93 (0.831)
관련 정책 실행 기관	-	9 (3.3)	38 (14.0)	117 (43.2)	107 (39.5)	4.19 (0.797)
개별 사용자	5 (1.8)	19 (7.0)	63 (23.2)	103 (38.0)	81 (29.9)	3.87 (0.982)
사용자단체 (협회 등 포함)	7 (2.6)	20 (7.4)	60 (22.1)	116 (42.8)	68 (25.1)	3.80 (0.983)
기업 단위 노동조합	4 (1.5)	14 (5.2)	62 (22.9)	125 (46.1)	66 (24.4)	3.87 (0.893)
산업별 노동조합	3 (1.1)	6 (2.2)	50 (18.5)	110 (40.6)	102 (37.6)	4.11 (0.859)
양대 노총	4 (1.5)	6 (2.2)	38 (14.0)	115 (42.4)	108 (39.9)	4.17 (0.857)
고용노동 거버넌스 (경제사회노동위원회, 노사민정협의회)	7 (2.6)	16 (5.9)	56 (20.7)	111 (41.0)	81 (29.9)	3.90 (0.983)
훈련 거버넌스 (인적자원개발위원회)	4 (1.5)	18 (6.6)	70 (25.8)	108 (39.9)	71 (26.2)	3.83 (0.944)

출처: 설문조사 결과에 따른 연구진 작성.

노동자의 직업능력개발 정책 개발 및 정책 실행에 있어, 각 주체별 역할의 중요성에 대해 질문하였다. 그 결과 대체적으로 중요성에 대한 평가는 고루 높게 나온 편이나, 주무 부처인 고용노동부의 역할 중요성이 가장 높은 가운데, 관련 정책 실행 기관, 양대 노총, 산업별 노동조합이 4점 이상으로 높은 편이다(〈표 4-16〉 참조). 즉, 노동자 숙련향상을 위해서 노조 위원들은 노조의 역할을 어느 정도 크게 인식하는 것을 알 수 있다.

〈표 4-17〉 우리나라 노동조합의 직업능력개발 참여에 저조한 원인 평가

(단위: 명, %, 점)

참여 저조 원인	전혀 해당하지 않는다	별로 해당하지 않는다	보통	어느 정도 해당된다	매우 해당된다	MEAN (S.D)
낮은 노조조직률	9 (3.3)	25 (9.2)	51 (18.8)	134 (49.4)	52 (19.2)	3.72 (0.986)
다른 사안에 우선순위 밀립	2 (0.7)	5 (1.8)	31 (11.4)	145 (53.5)	88 (32.5)	4.15 (0.747)
사용자 측의 관심 부족	-	10 (3.7)	39 (14.4)	121 (44.6)	101 (37.3)	4.15 (0.802)
노동자 측의 관심 부족	4 (1.5)	27 (10.0)	74 (27.3)	131 (48.3)	35 (12.9)	3.61 (0.887)
직업능력개발에 참여할 마땅한 기회 없음	2 (0.7)	9 (3.3)	62 (22.9)	132 (48.7)	66 (24.4)	3.93 (0.818)
직업능력개발, 직업훈련의 필요성에 대한 인식 부족	5 (1.8)	11 (4.1)	65 (24.0)	141 (52.0)	49 (18.1)	3.80 (0.845)

출처: 설문조사 결과에 따른 연구진 작성.

우리나라 노동조합의 직업능력개발 참여가 왜 저조한지에 대해 질문하였다. 그 결과, ‘다른 사안에 우선순위 밀립’, ‘사용자 측의 관심 부족’이 각각 4.15점으로 높게 차지한 가운데, ‘직업능력개발에 참여할 마땅한 기회 없음’도 높은 것(3.93점)으로 나타났다(〈표 4-17〉 참조). 즉, 앞의 설문조사 결과를 토대로 하였을 때 노조의 직업능력개발 참여에 대한 필요성은 인식하고 있으나, 임금, 고용안정 등 다른 사안에 비해 상대적으로 중요성이 떨어진다고 인식한다는 해석이 가능하다. 또한 직업능력개발에 참여할 적절한 기회를 제공할 필요성도 있는 것으로 파악된다.

〈표 4-18〉 노동시장 및 기술 변화에 따른 직업능력개발 관련 노동자들의 입장을 대변하기 위해 노동조합이 직업능력개발 정책 또는 사업에 참여하는 바람직한 방식

(단위: 명, %)

전체 응답자		관련 위원회 등 다양한 거버넌스에 참여, 정책 결정에 영향	노조 자체적으로 산업 단위, 개별 기업 단위 교육훈련 프로그램 운영	양대 노조 차원에서 노동자의 직업능력개발을 위한 별도 예산을 운영, 예산을 활용하여 노조 차원에서 다양한 사업 전개	정부가 사업장 또는 산업별로 노사공동훈련체계 관련 사업을 공모하여, 노조가 이에 참여	기타
전체		90 (33.2)	34 (12.5)	56 (20.7)	89 (32.8)	2 (0.7)
소속 기관	한국노총	56 (31.1)	23 (12.8)	43 (23.9)	58 (32.2)	0 (0.0)
	민주노총	27 (38.6)	9 (12.9)	10 (14.3)	22 (31.4)	2 (2.9)
	기타	7 (33.3)	2 (9.5)	3 (14.3)	9 (42.9)	0 (0.0)
노조 위원장 여부	그렇다	48 (31.0)	21 (13.5)	35 (22.6)	51 (32.9)	0 (0.0)
	아니다	42 (36.2)	13 (11.2)	21 (18.1)	38 (32.8)	2 (1.7)
거버넌스 참여 여부	참여	35 (36.5)	6 (6.3)	23 (24.0)	32 (33.3)	0 (0.0)
	참여하지 않음	55 (31.4)	28 (16.0)	33 (18.9)	57 (32.6)	2 (1.1)

출처: 설문조사 결과에 따른 연구진 작성.

노조가 노동자의 직업능력개발에 어떤 형식으로 관여하는 것이 바람직할지에 대해 질문하였다. 그 결과, ‘관련 위원회 등 다양한 거버넌스에 참여, 정책 결정에 영향’ 및 ‘정부 주도의 노사공동훈련사업 공모’를 상대적으로 선호하는 것으로 나타났다(〈표 4-18〉 참조).



### 제3절 소결

본 장에서는 설문조사를 통해 노동계 인사들의 직업훈련 참여 전반에 대한 인식을 살펴보고자 하였다. 설문조사의 대상은 크게 두 그룹으로 나뉘는데, 한 그룹은 현재 고용 및 직업훈련 거버넌스에 참여하고 있는 노동계 위원, 다른 한 그룹은 양대 노총의 차장급 이상의 직급자로서, 현재 거버넌스에 참여하고 있지 않더라도 이들이 노동계의 직업능력개발 참여 전반에 대한 노조의 입장을 어느 정도 대변할 것이라 가정하고 설문조사를 실시하였다.

본 절의 설문조사 결과에서 미루어 볼 때, 노동조합은 여태까지의 직업능력개발에 노조 기여도가 높지 않다고 자평했음에도 불구하고, 노동자의 직업훈련 필요성에 대한 인식 수준이 높은 편이며, 임금, 승진 등 노동자의 제반 처우에 숙련 수준이 중요하다고 인식하는 비율도 높은 편으로 나타났다. 또한 직업훈련 정책 결정 및 정책 실행에 관하여 노조 참여의 당위성에 대한 인식 수준도 높은 것으로 나타났다. 그러나 노조의 전통적인 교섭 주제인 임금인상, 고용안정성, 작업환경 개선에 대한 중요성이 다소 높아, 기술변화 및 노동시장 구조 변화에 따른 노조의 주요 의제(agenda)의 우선순위에서 직업능력개발 관련 주제는 밀리는 경향이 있다.

노동계 인사들은 노동자의 직업능력개발 정책에 대한 기획 및 실행에 있어서 고용노동부, 정책 실행 기관과 더불어 그들의 역할이 중요하다고 인식하고 있었다. 하지만 직업훈련 의제는 번번이 다른 사안에 비해 밀리는 경향이 있으며, 사용자 측의 관심이 높지 않고 노조가 직업훈련에 마땅히 기여할 기회가 부족한 것이 노조의 직업훈련에 낮은 참여를 보이는 원인으로 인식하고 있었다.

일부 문항에 대해서는 한국노총과 민주노총의 응답 결과가 통계적으로 다른 것을 알 수 있었다. 한국노총이 민주노총에 비해 직업훈련에 대한 노조 인식이 통계적으로 높은 편이며, 이는 최근 정부 거버넌스 참여에 한국노총 측이 보다 활발히 참여해 온 것이 원인 중 하나인 것으로 파악된다.

본 설문조사를 통해, 다음의 시사점을 얻을 수 있다.

첫째, 급변하는 노동시장에 대비한 직업훈련의 중요성이 모든 노동계 인사들 대상으로 새롭게 공유될 필요가 있다. 현재는 직업훈련의 중요성을 인지하지만 다른 주제에 비해서는 그 중요성이 떨어진다고 인식한다. 이에 직업훈련이 파편적으로 제공되는 것이 아니라, 노동자의 생애 전반에 걸쳐 노동시장에서 활용될 수 있는 숙련을 제공하는 수단으로 인식할 수 있도록 도울 필요가 있다.

둘째, 노조가 중심이 되어 추진할 수 있는 직업훈련 관련 경험이 필요하다. 다수의 응답자는 직업훈련에 대한 막연한 필요성을 인식하고 있으나, 다른 사안에 밀려 실제로 직업훈련에 관여한 경험이 적으며, 관련 기회도 부족하다고 인식하고 있다. 따라서 개별 사업장 및 지역, 산업 단위에서 노조가 실제로 사용자 측과 협력하여 직업능력개발을 주도할 수 있는 기회를 제공하는 것이 필요하다.

셋째, 양대 노총이 모두 참여할 수 있는 거버넌스의 장을 확대할 필요가 있다. 현재 한국노총 중심의 노동계 인사들이 거버넌스에 참여하는 경우가 많으며, 민주노총에게도 거버넌스 참여와 관련하여 일정 부분 강제성을 부여할 필요가 있다. 거버넌스에서 노동계가 보다 대표성을 띠기 위해서는 양대 노총이 고루 참석하는 것이 바람직하다.

## 제5장

# 노동조합 직업훈련 거버넌스 참여의 실제

제1절 직업훈련 거버넌스 담당자 인터뷰

제2절 노동계 인사 대상 면담

제3절 소결



## 제5장 | 노동조합 직업훈련 거버넌스 참여의 실제

본 장에서는 노조의 직업훈련 거버넌스 참여에 대한 실재를 파악하기 위해 직업훈련 거버넌스와 관련한 전문가 대상의 심층 인터뷰 내용을 제시하였다. 면담의 대상은 두 그룹이며, 직업훈련 거버넌스 담당자 및 노동계 인사들 대상으로 실시하였다.

직업훈련 거버넌스 담당자 대상으로는 실제 거버넌스 운영상의 어려움과 성공사례, 정책제언에 대한 면담을 주로 수행하였으며, 노동계 인사들 대상으로는 실제 노동계의 직업훈련 거버넌스 참여에 대한 인식, 거버넌스 참여에 있어서의 애로사항, 정책제언에 대한 면담을 주로 수행하였다.

### 제1절 직업훈련 거버넌스 조직 담당자 대상 면담

#### 1. 면담 개요

본 면담을 통해 노동조합의 직업능력개발 거버넌스 참여에 대한 일반적인 한계와 성공 요인, 정책지원 필요사항 등을 알아보고자 하였다. 이를 위해서

는 실제 고용 및 직업훈련 거버넌스의 운영 상황에 대해 가장 잘 인지하고 있는 거버넌스 사무국장 또는 팀장급 대상의 인터뷰가 필요하다고 보았다. 따라서 일부 지역노사민정협의회, 지역인적자원개발위원회 및 산업별 인적자원개발위원회 사무국 직원을 대상으로 다음과 같이 면담을 실시하였다. 총 5명의 사무국 직원을 대상으로 개별 심층 면담을 진행하였고, 면담에 참여한 인적 특성은 다음 <표 5-1>과 같다.

**<표 5-1> 면담에 참여한 인적 특성(I)**

구분	소속	담당업무	성별	직급
A	○○지역노사민정협의회	사무국 총괄	여	사무국장
B	△△지역노사민정협의회	사무국 총괄	여	사무국장
C	□□지역노사민정협의회	사무국 총괄	남	사무국장
D	○○지역인적자원개발위원회	인력양성팀장	여	팀장
E	△△산업인적자원개발위원회	인력현황조사	남	과장

코로나19의 확산을 방지하기 위해 면담은 되도록 개별적으로 실시하였으며, 다양한 직업능력개발 거버넌스의 상황을 파악하기 위해 지역노사민정협의회, 지역인적자원개발위원회, 산업별 인적자원개발위원회 담당자를 대상으로 심층 면담을 실시하였다. 그 결과 다음의 시사점을 얻을 수 있었다.

## 2. 면담 내용

### 가. 노동조합의 직업능력개발 참여에 걸림돌이 되는 요인

#### 1) 기업 및 노동자의 직업능력개발에 대한 관심 부족

직업능력개발 거버넌스에 참여하는 노동계 인사들의 다수는 기업에 소속되어 있는 경우가 많다. 이들은 특정 의제에 대해 논의할 때 본인이 속한 기업의 이슈 중심으로 소통한다. 그러나 기업 및 기업에 속한 노동자들이 숙련보다 임금과 고용안정에 대한 관심이 월등히 높아, 상대적으로 숙련에 대한 의제가 거버넌스에서 활발히 논의되지 않는다. 이는 자연스럽게 제한적인 의제 논의로 이어진다.

노조에 가입을 한 이유는 노조위원장이 얼마나 회사와 입씨름을 잘해서 우리 임금을 더 많이 끌어내느냐 이거잖아요. 사실 노조위원장도 이런 것에 별로 관심이 없고, 거기에 더 사활을 더 많이 걸 거예요. 왜냐하면 그렇게 해서 그 소속된 근로자 노조원들에게 신임을 얻어야 다음에 또 위원장직을 자기가 할 수 있는 게 비율이 더 많아지니까(응답자 A).

(노조 인사들이) 자기 노동 권익 신장이라든지 아니면 현장 조합원들 보호 개념으로 활동들을 하시기 때문에 일자리를 재생산하거나 일자리 사업의 필요성을 못 느끼실 수도 있을 거예요(응답자 C).

#### 2) 사무국에 대한 지원 및 자율성 보장 취약

직업훈련 거버넌스에서 논의되는 의제의 발굴을 위해, 실제로는 인자위 또는 지역노사민정협의회의 사무국에서 적극적으로 개입한다. 사무국의 여부는 거버넌스에 대한 전체적인 논의를 활성화하는 데도 중요하다. 많은 경

우, 17개 광역시·도에 설치되어 균등한 예산을 지원받는 지역인자위와 달리, 지역노사민정협의회의 경우 전담 사무국이 설치되어 있지 않은 경우도 있고, 지방자치단체별 지방비 매칭 규모가 상이한 편이다. 또한 사무국에 대한 자율권 보장도 중요한 이슈인데, 자율권이 부족하여 모든 의사결정 및 업무 과정에서 시간이 소요되고 필요한 사안에 대한 논의가 제대로 반영되지 않을 수 있다. 이에 복수의 지역노사민정협의회 사무국장은 아래와 같이 응답하였다.

이게 노사민정에 대한 것들이 편차가 그래서 많은 거예요. 사무국이 존재하느냐 안 하느냐...(중략)...그리고 있다 하더라도 인적·물적 인프라가 제대로 확보가 되지 않은 상태에서 지원이 안 되면, 또 그렇게 원활하게 돌아가지 않는 거예요(응답자 A).

(다른 지역의 경우) 본 협의회 같은 경우는 이제 기관 단체장님들이 들어오 시는데, 여기서 많이 논의가 되지만 이분들한테까지 전달이 안 되는 거예요. 사무국이 필요한데 사무국도 없고(응답자 C).

같은 사업을 계속 그냥 쳇바퀴 돌듯이 매년 일상적으로 한다는 것 같은 거...(중략)... 그러다 보니까(시에서 위탁을 받다 보니까) 시에서 이제 모든 결정권이 나 이런 거 있는 거예요. 사무국에서 사실 업무는 수행은 하지만 업무 수행이라기보다 그냥 결국은 자기네들이 한 거에 대해서 그냥 오더를 내리고, 그냥 직접적인 수행을 하는 거지요...(중략)...사무국의 독립성이 부여가 안 되니까 의사결정 과정에서도 시간이 걸리고, 거치는 단계가 있다 보니 그런 거에 대해서 좀 되게 불합리하다, 좀 일의 효율성도 좀 떨어지는 것 같고(응답자 A).

### 3) 거버넌스 내에서 노동계가 적극적으로 참여하기 힘든 환경

현재의 거버넌스 체계에서는 노동계도 구성원 중 일부를 차지하고 있으나, 정작 노동계가 거버넌스에 적극 참여하기에는 한계점이 많다는 지적이 있었다.



노동계 주도에서 노사 주도에서 뭔가 할 수 있는 걸 ‘너희가 한번 해봐’ 이렇게 하면 참 좋은데, 이게 인자위도 알다시피 그런 케이스는 아니잖아요. 그냥 끼어 들어가 있는 케이스이고...(중략)...인자위에 가면 그냥 들러리인데, ‘거기 가서 내가 뭐 할 얘기를 해!’ 이렇게 인식하고 있는 경우가 되게 많아요 (응답자 B).

직업훈련 거버넌스에서 노동계 인사들의 의견이 소극적으로 반영되는 사례도 있으며, 이런 경우 노동계 인사들의 거버넌스 참여 동기를 저하시킨다. 그러한 원인 중 하나는 실제로 거버넌스를 통해서 문제가 해결되는 사례가 적기 때문이기도 하다.

개인적으로 느낀 점이 뭐냐면, 이분들이 왜 얘기를 안 하나면요, 얘기를 해 봤자 안 돼요. 반영이 안 돼요. 그러니까 이제 지쳐서 얘기하고 싶지가 않은 거예요...(중략)...제가 기업 지원을 십몇 년 동안 하면서 느낀 게, 어떻게든 지 무언가를 하나를 해결을 해줘야 돼요...(중략)...내가 100을 원했어도 10밖에 해결이 안 되었어도 ‘해결은 되더라. 말이라도 할 수 있겠구나’라는 것을 천천히 한 번씩 해서 단계별로 해서 인지를 시켜줘야 해요(응답자 D).

#### 4) 노동계와 다른 주체 간 네트워크 부족

바로 앞에 제시한 요인(노동계 인사들 의견의 소극적 반영)과 관련하여, 한 응답자는 노동계 인사들이 중시하는 의제를 보다 현실화하기 위해서는 노조와 전문가들과의 네트워크가 중요하다고 밝혔다. 그러나 현재로서는 이와 같은 연계가 가능한 전문가를 찾기 힘들며, 노조 자체적으로 정책 네트워크 능력을 키워야 한다고 강조한다.

전문가들과고 연결을 잘해줘야 돼요. 그런데 적재적소에 그 애로사항이 있을 때 전문가 찾는 게 힘들어요. 뭐 하나를 하면 그것에 능통한 전문가가 코멘트 하나로, 길 하나 알려주는 것만으로도 풀릴 때가 있거든요...(중략)...저는

네트워크 능력이라고 생각해요(응답자 D).

#### 5) 직업훈련 관련 사업에 노동계의 참여 기회 미흡

일부 응답자는 노조 차원에서 지역 내 다양한 이해관계자들과 협력하여 직업훈련 사업에 참여하고자 해도, 많은 공모 사업들이 개별 기관 중심으로 진행하기 때문에 참여에 제약이 있다고 밝혔다.

A B, C, D 기관과 노사민정협의회랑 결합해서 뭔가 새로운 것도 나올 수 있잖아요...(중략)...뭔가 지역 단위가 참여할 수 있게 열어줄 필요가 좀 있다...(중략)...자꾸 개별 기관 단위로 하니까, 지역에서는 다 개별 기관 단위로 경쟁 체제인데, 맨날 협력, 거버넌스 얘기하는데 그게 거버넌스가 되겠냐고 (응답자 B).

#### 6) 한국노총 위주의 참여

현재 고용 및 직업훈련과 관련한 대부분의 거버넌스에는 민주노총보다 한국노총 중심 위주로 노동계 인사들이 구성되어 있다. 이에 민주노총 또한 중위 수준의 직업훈련에 관심이 없는 것은 아니지만, 거버넌스 참여가 아닌 다른 방식으로의 참여를 고민하는 경향이 있다.

‘지역은 지역이 알아서 판단해라’라는 게 방침인데, (민노총은) 거의 관행적으로 그냥 안 들어오시지요...(중략)...민노도 아마 지역 사업에 결합해야 된다는 것은 벌써 몇 년 전부터 움직이셨어요. 그런데 이제 거점형으로 움직이시는 거니까, (거버넌스와는) 약간 좀 다른 것 같아요(응답자 B).

우리가 한국노총이 들어와 계신 곳에 양대 노총이 들어오면 더할 나위 없이 좋지만...(중략)...이 노총 대 노총은 관계가 또 있으니까(응답자 C).

## 7) 유사중복 거버넌스

고용 및 직업훈련을 다루는 복수의 거버넌스들에 대한 역할 구분이 제대로 되어 있지 않다는 지적이 있었다. 일부 응답자는 각 거버넌스 기구별로 제반 노동에 관련한 역할을 분담하여 설계해야 할 필요가 있다고 주장하였다.

이제 유사중복 기구에 대한 어떤 조율이 필요하다. 노사민정협의회를 아예 법을 개정해서 노동의 문제 중심으로 가게 하던지...(중략)...훈련이나 이거는 일자리 위원회나 인자위에 가든지(응답자 B).

### 나. 거버넌스 운영 성공 요인

#### 1) 의제의 적절성과 다양성

해당 거버넌스가 포괄하는 지역 또는 산업에서의 적절한 의제를 발굴하여 논의하는 것이 일차적인 거버넌스 운영에 대한 성공 요인이라 할 수 있다.

우리 같은 협의체에서는 고용노동부에서 노동 정책이나 이런 것에 대한 주요 이슈화되는 안건들을 얼마나 많이 잘 발굴을 하고, 상정을 하고, 더 좋은 대화 협의체를 만들어서 이걸 잘 이끌어 갈 수 있느냐(응답자 A).

(의제의 다양성이 중요한데,) 제한적인 곳이 있어요. 정말 수동적으로 움직이는 지역이 있고. 예산은 많은데(응답자 C).

#### 2) 속인적 요인과 전통적 요인

노동계가 체계적으로 직업훈련에 관여하고 있지 않은 현 상황에서는, 거버넌스에 참여하는 개별 위원들의 리더십 등 속인적 요인과 개별 지역 및 산업에서 전통적으로 이어져 온 관례가 거버넌스의 성공 여부를 좌우하는

경향이 있다.

어떤 사람이 거기서 이끌어가느냐에 따라서 그것도 되게 많이 중요하더라고요(응답자 A).

다행히 이제 OO(지역 이름)은 기존에 있던 활동가 그룹들이 그러한 생각을 가지고 있는 사람들이 쭉 있으면서 그게 좀 이어져 왔던 거고. 그리고 이제 조금 바뀌긴 했지만, 이걸 좀 OO노총의 전통처럼 그냥 인식하는 경우가 많아요. 하기 싫어! 귀찮아! 이런 것도 많이 있지요. 있는데, 의장이 이거는 OO노총이 이제 명맥을 이어 왔던, 명망이 있게 했던 것이기 때문에 '이건 해야 돼' 이런 인식이 있는 거거든요(응답자 B).

### 3) 잦은 협의 진행

거버넌스에서 겉핥기 식의 논의가 아니라 실질적이고 구체적인 논의가 이루어지기 위해서는 되도록 자주 협의를 하는 것이 성공 요인이라는 의견이 있었다. 자주 협의를 하다 보면 노동 이슈 전반에 대한 서로의 애로사항에 대해 파악하게 되고, 추후 협력하는 사례가 많다고 한다.

일단 논의, 저희 같은 경우는 실무 협의회를 매월 해요...(중략)...1년에 한 두 번 하는 지역도 있어요. 그렇게 되면 잘 아시겠지만, 오랜만에 만나셔서 서로 안부 인사하다가 끝나는 거거든요. 그러지 말자라는 거고...(중략)...저희는 의제가 있든 없든 간에 일단 회의를 하고, 그러니까 일종의 정보를 서로 교환을 하시는 거지요...(중략)...어려움이 이런 게 있었고, 어떤 쪽하고 연결이 돼서 문제가 잘 해결됐다, 이렇게 연결할 수 있는 연결고리를 마련하고(응답자 C).

#### 4) 사안에 따른 시민특별위원회 구성

고용 및 직업훈련 거버넌스는 다양한 인사들로 구성되어 있지만, 일부 지역노사민정협의회의 경우 특정 사안 또는 주요 주제에 대해서는 시민특별위원회를 구성하여 실제 지역에서 이슈가 되는 주제 관련 논의에 시민들의 참여를 독려한다. 이는 일반 시민들이 해당 주제에 대한 관심을 갖고 시각을 키우는 데 기여하며, 노동 이슈 관련 시민사회와의 연대를 촉진하는 데 도움이 될 수 있다.

(거버넌스에) 노총 소속도 있고 상공회의소 소속도 있고. 이분들이 발언을 하면 자칫하면 편향적일 수가 있으니 시민특위, 그래서 지역 시민특별위원회라는 것을 구성을 해서 노사관계 지역에서 벌어지고 있는 이걸 또 새로운 시각으로 접근을 한 거지요...(중략)...어쨌든 (이를 통해) 노사관계 관련돼서 좀 이해도는 높아지신 것 같고(응답자 C).

#### 5) 분과위원회의 적극 활용

일부 응답자들은 전문성이 필요한 사안에 따라 분과위원회를 적극 활용하는 것도 도움이 된다고 밝혔다. 또한 특정 사안에 대한 강의 제공이 위원들의 관심과 동기부여를 제고할 수 있다.

실무진 입장에서 말씀을 드리는 것은 이렇게 분과를 좀 활성화시킬 수 있는 방안, 그래야지 노동계도 들어오고, 그 사용자단체도 들어오고, 민간단체도 들어와서 논의할 수 있는 케이스가 되지 않을까(응답자 C).

저희가 연말쯤에 이제 상생협력 분과위원회라는 것을 해요. 그때는 저희가 주제 자체가 이제 노무사분 모시고, 최근 이슈가 되고 있는 노사 관련된 법령이라든가 제도 변경된 부분들, 그런 것들을 좀 약간 강의, 알려주고 대처법, 대응법 해주는(응답자 E).

#### 다. 노동조합의 거버넌스 참여 촉진을 위한 정책제언

##### 1) 노사 공동프로젝트 부활

기존에는 노사 공동훈련을 정부에서 지원해주었으나, 해당 프로그램이 폐지되면서 노동자 숙련을 위해 실질적으로 노사가 협력할 수 있는 기회가 상실되었다는 지적이 있었다. 이에 일부 지역노사민정협의회 사무국장은 이러한 제도가 부활될 필요가 있다고 제언하였는데, 성과 위주의 결과가 아니라 실제로 노사가 협력하는 과정을 촉진할 필요가 있다고 한다.

지역의 노사, 특히 기초 같은 경우에는 한 1억에서 2억 정도면 딱 노사가 좀 작은 사업을 하기에 딱 좋은 예산이다. 그래서 이걸 좀 살려줬으면 좋겠다고 계속 얘기를 했는데, 이제 없어졌지요...(중략)...(노사관계에서) 뭔가 도출되는 성과 위주의 이런 것만 요구를 하시니까(잘 안되죠)(응답자 B).

##### 2) 노조의 직업훈련 참여에 대한 경험 부여 필요

현재의 노조는 직업훈련과 관련한 역량이 부족한 편으로서, 노동자 숙련 개발에 대한 중요성을 일깨워주며, 작은 경험의 기회라도 부여할 필요가 있다는 제언이 있었다.

1명이 됐든 10명이 됐든, 1시간짜리가 됐던 100시간짜리가 됐든 요구하는 훈련들을 여기서 다 해준다, 이렇게 출발을 했던 거기 때문에 그게 조금 다른 것 같아요. 관점이 달라요. 그래서 이제 그런 작은 경험들이 좀 필요하지 않을까. 그런데 너무 없지 않나(응답자 B).

이쪽에 훈련 프로그램을 가져다가 운영을 노조에서 하면...(중략)...노조에서의 위상도 올라갈 거고...(중략)...교육장도 만들고 자체적으로 할 수 있게끔, 그건 계속 저희들이 서포팅을 하면서 해마다의 플랜으로 같이 가면 별 문제가 없을 것 같고요. 그런 식으로 우리가 ISC랑 연계를 한다든지, 그다음에

공동훈련센터랑 재직자 교육이랑 연계를 한다든지(응답자 D).

### 3) 거버넌스의 체계성 확보

지역노사민정협의회의 경우 출범한 지 10년 이상이 경과하였고, 지역인 자위의 경우 7년이 경과하였으나 아직 거시, 중위 단위의 거버넌스 간 연결 고리가 미약하며, 특히 지역노사민정협의회의 경우 지방자치단체의 역량에 따라 활동 내용과 범위가 좌지우지되는 경우가 많다. 이에 일부 응답자는 전반적인 거버넌스의 체계성을 확보하는 것이 중요하다고 지적하였다.

협의체로서의 고유 영향을 좀 키워줘야 되는데, 필요도 있거든요. 그런데 오로지 그냥 지자체의 역량으로 가게끔 하니까, 중앙 단위하고 기초 단위, 광역 단위하고 연결할 수 있는 뭔가가 좀 필요하다는 거지요...(중략)...경사노위하고 직접적으로 노사민정에서 일어난 의제를 올리거나 그러지 못하고 있거든요(응답자 C).

## 제2절 노동계 인사 대상 면담

앞선 직업훈련 거버넌스 담당자 대상으로는 거버넌스 운영 실무에 있어서의 애로사항과 관련한 정책제언 위주로 면담을 실시했다면, 노동계 인사들 대상으로는 실제 거버넌스 참여에 대한 노동계의 입장과 이를 촉진하기 위한 정책제언 위주로 면담을 실시하였다. 본 심층 면담을 통해 노동조합의 직업능력개발 참여에 대한 보다 근본적인 인식에 대해 알아보고자 하였다.

## 1. 면담 개요

노조의 직업능력개발 참여 및 실제 거버넌스 참여에 대한 인식을 살펴보기 위해, 양대 노총 사무총국 소속의 정책 담당 직급자 면담을 실시하였다. M노총과 H노총에서 각각 2명씩, 총 4명에 대해 심층 면담을 수행하였다.

〈표 5-2〉 면담에 참여한 인적 특성(II)

구분	소속	담당업무	성별	직급
F	M노총	정책국장	남	국장
G	H노총	정책본부장	남	본부장
H	H노총	정책실장	여	실장
I	M노총	정책연구	남	연구위원

앞선 직업훈련 거버넌스 담당자의 면담처럼 코로나19의 확산을 방지하기 위해 면담은 되도록 개별적으로 실시하였다. 다만, 소속과 조직이 같은 G 응답자와 H 응답자의 경우, 동일 시간 동일 장소에서 면담을 진행하였다.

## 2. 면담 내용

### 가. 노동조합의 직업능력개발 및 직업훈련 거버넌스 참여에 대한 인식

#### 1) 직업훈련 자체에 대한 인식은 높은 편

M노총 및 H노총은 공통적으로 노조 내부에서 직업훈련에 대한 인식은 높은 편이다. 특히 급변하는 기술변화로 예상되는 산업 개편으로 인한 노동자의 이직 및 전직을 위한 직업훈련의 필요성을 인지하기 시작했다. 또한 직업



훈련을 위한 노사 공동 협력이 필요하다는 의견도 있었다.

현장에 갈수록 더 요구들이 있어요...(중략)...특히 요즘은 이제 금속노조가 이런 것도 자동차 부품산업이라든지 이런 데서 요즘 요구들도 점점 더 강화되고 있고, 그래서 더 아마 제조업 쪽에, 아마 건설 말고도 제조업도 있고 서비스 분야는 더 할 거예요. 유통산업 이런 데는 디지털로 다 전환되고 온라인으로 다 전환돼 버리면 더, 그래서 아까 말씀하신 여기 직업을 산업 전환하고, 조금 더 연계를 시켜서 적극적으로 제안을 해주시면, 기후위기, 산업 전환, 디지털 전환하고 연결을 해서 해 주시면 좋겠다. 저희도 점점 그 부분에 관심들이 높아지고 있습니다...(중략)...‘우리는 이제 사업 안 한다’. 이런 식의 일방적인 결정이 아니고, 노사가 공동으로 이 사업 전환을 대응하자. 이런 부분이 지금 급부상하고 있고, 예전에는 잘 없었던 거지요(응답자 F).

특히 지금 기후변화, 일과 산업의 디지털화, 이거 관련해서 교육훈련은 굉장히 필연적인 거거든요. 이게 그런데 지금처럼 이제. 네, 필요한 분야의 기업에 기계가 도입되고, 이런 식으로 가서는 고용을 굉장히 저해하게 될 거고, 이걸 굉장히 제한적인 결과를 초래할 거라고요(응답자 G).

원칙적으로 말씀을 드리면 직업훈련이나 숙련향상 관련해서는 노사의 협력이 필요한 사안이다. 그래서 제 표현으로는 하면 ‘공공재다’라고(응답자 I).

## 2) 직업훈련이 우선순위에서 밀릴 수 밖에 없는 이유

직업훈련의 중요성이 노동조합의 내부적으로 공감대를 형성하고 있음에도 불구하고, 여전히 직업훈련은 노조의 의제에서 우선순위를 차지하지 못하고 있다. 이는 재교육(직업훈련)에 대한 교섭 자체가 노조의 가장 전통적인 의제인 ‘해고’를 어느 정도 전제하고 있기 때문이다. 노조 입장에서는 우선적으로 노동자의 해고를 막아야 한다고 인식하므로 직업훈련에 대한 의제는 뒷전으로 밀릴 수밖에 없다.

‘총연맹 차원에서 왜 그렇게 관심이 없었냐’라고 하면 가장 큰 건 아마 우선순위에 밀린 것 같아요. 현안들이 잘 아시겠지만 저희들은 항상 부딪히는 게 노동기본권 문제가 좀 제일 크고, 그다음에 사실은 직업훈련보다는 해고 문제나 고용안정 문제가 좀 더 크고, 그러다 보니까 직업훈련 쪽과 관련해서는 사실은 총연맹에서 이렇게 예를 들면, 매년 하는 한 20대 요구 중에 들어간 적이 아마 거의 없을 거예요(응답자 I).

(교섭 시 직업훈련 관련된 주제들) 강하게 얘기하기는 어려웠어요. 왜냐하면 그걸 얘기하는 순간 약간 ‘해고하지 말아라’라는 그 요구가 조금 흐릿해질 수가 있거든요. 그러니까 이게 어느 특정 시기의 요구가 서로 간에 이렇게 해주면 괜찮은데, 재교육이나 재취업과 관련해서 좀 적극적으로 해서 하자라고 하면 그건 해고를 전제로 해서 그렇게 되니까 다음 단계가 되잖아요. 그래서 고용 위기 시에 교육훈련이나 숙련향상에 대한 노동자의 관심은 굉장히 높아지는데, 높아짐과 동시에 자칫 잘못하면 요구를 전면에 내세울 수 없는 이유 중에 하나는, 그럼 해고는 우리가 그럼 용인한다는 거냐, 이런 사회적인 인식에 대한 우려. 내부적으로도 조합원들이 그래서 그럼 우리 여기 그만두고 다른 데 가라는 얘기나 이렇게 되기 때문에 그게 어려워요, 노조 차원에서는(응답자 I).

### 3) 현 직업훈련체계의 효과성에 대해서는 불확실

대부분의 응답자는 현재 우리나라의 자격 및 훈련인정 체계에서 직업훈련의 효과는 가시적이지 않으므로, 직업훈련을 통해 얻을 수 있는 것이 많지 않다고 느낀다. 훈련을 통한 역량향상이 임금인상 및 승진에 직접적인 영향을 미치지 않는다는 것이 대표적인 예시이다.

예를 들면 교육훈련을 이렇게 받아서 내가 임금이든 노동조건이든 그 어떤 대우나 이런 것들이 높아져야 되는데, 그게 실질적으로 있을까, 현실적으로 얼마나 그게 될까? 이런 게 있는 거지요. 특히 이제 개별 기업 단위에서는 솔직히 승진이나 이런 데서 승진에 좌우되는 기술이 100이라고 했을 때, (훈련이) 실질적으로 얼마나 도움이 될 거냐, 50이라도 역할이 될 거냐? 안 된다, 이거지요. 조직구조상에서 여차피 그냥 인사구조 속에 가는 거지(응답자 F).

훈련을 통한 역량이 있고 어떤 기업에 가도 그 대우를 인정을 해줘. 그리고 그 훈련 받았던 자격과 훈련경험, 이런 것들이 인정을 해주면 이분들이 어디로 갈 수도 있는 거지요...(중략)...국가나 기업에서 인정을 해주는 체제가 확실하게 안 되면, 아까도 승진을 할 때도 인정 안 된다고 했지만, 그 인정을 안 해 주는데, 누가 훈련을 받고 아무런 이유가 없잖아요(응답자 F).

자리 잡고 현장에서 일만 하는 것이 아니라 지금 평생교육 과정에서 그게 이력 관리 그리고 그게 직업장 안에서 생산성 향상 본인한테는 능력개발에 귀결돼서 가는 하이로드 전략이 돼야 된다(응답자 G).

대부분 다 취직을 하면 직업훈련이 거기서 끝나는 거지요. 취직을 하면 그냥 거기서 딱 끝이고, 그다음에 계속해서 소위 말하면 평생학습이나 평생교육처럼 그렇게 인식이 아직까지는 안 되어 있고(응답자 I).

#### 나. 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여 관련 애로사항

##### 1) 노사의 불균형한 구조

현재 대부분의 직업훈련 거버넌스에서 노동계 인사들은 소수를 차지한다. 지역인자위 및 산업별 인자위의 경우 30여 명의 전체 위원들 중 노동계 인사는 많으면 3명, 적으면 1명 수준이다. 앞서 살펴본 덴마크와 독일의 사례에서 노사가 동수로 구성되어 있는 경우와 대조적이다. 대부분의 응답자들은 현재의 직업훈련 거버넌스는 처음부터 사용자 측으로 기울어져 있다고 주장하였다.

인적자원개발위원회에 어떤 인적 구성이라든지 이런 부분이 좀 불균형 돼 있다. 그러니까 이제 노사의 인원수라든지 이런 것들이 좀 불균형하다, 이런 거. 결국 좀 기울어지지 않았냐(응답자 F).

## 202 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여 제고 방안

우리는 20분의 1, 30분의 1로 들어가 있는 거고. 이런 거버넌스 구조하에서는 뭘 할 수 없는 구조이기 때문에 노조 참여를 확대하고 노조가 실질적인 역할을 할 수 있도록 지원을 하고, 이런 내용들을 잡은 거라고요(응답자 G).

실제로 들어가서 보면 구성이 간신히 ISC도 (노동계가) 1명 정도 들어가 있고, 사무국 역시 경총이나 상의에서 하고 있고, 이래서 그것도 지금 제대로 개편하지 않으면 안 되는 상황이고(응답자 H).

### 2) 노사의 약한 신뢰구조

사업장 또는 산업, 지역 차원에서 직업훈련이 원활히 이루어지기 위해서는 노사의 협력이 불가피한데, 우리나라의 노사관계는 오랫동안 신뢰보다는 갈등관계로 일관하였기 때문에 한계가 존재한다는 의견이 있었다. 특히 훈련을 실시하기 위해서는 이를 위한 시간이 개별 노동자들에게 보장이 되어야 하고, 이를 위해서는 노사 간 신뢰가 필수적이지만, 현 노사관계에서는 이러한 신뢰를 기대하기 힘들다고 밝혔다.

노사 신뢰 기반, 이게 이제 우리나라가 좀 취약하지요. 신뢰 기반이 없는 거야. 이게 직업훈련을 하려면 노사가 이게 맞아야 되잖아요. 노사가 같이 우리 이런 역량을 좀 키우자, 그래서 회사가 교육훈련 시간을 보장을 좀 해 주고, 그다음에 노동자도 적극적으로 훈련을 받겠다, 이게 되어야 하는데, 그러려면 신뢰가 되어야 되잖아요(응답자 F).

### 3) 참여 시간이 담보되지 않음

단체교섭에서 다양한 주제를 다루기 위해서는 노조 위원들의 활동 시간이 일정 부분 담보되어야 하나, 보수 정권을 거치면서 노조 전임자들의 활동 시간이 줄어들어 교육훈련에 대한 논의가 기존에 비해 줄었다는 의견도 있

었다. 노조 전임자들의 활동 시간이 줄어들면서 임금, 고용안정 등 노조의 전통적이고 핵심적인 의제에 대해서만 교섭을 하며, 교육훈련에 대한 의제는 상대적으로 밀리는 경향이 있다.

단체교섭에서 교육훈련의 문제를 어떻게 다루고 있는가 조사를 해봤더니 확연하게 차이가 나요. 2007년과 2011년 이렇게 비교를 한번 해봤거든요. 해봤더니 교섭 의제로 다루거나 노사협의 의제로 다뤘다라고 하는 것이 과거에는 한 6할 정도였었는데, 이게 MB 집권하면서 이게 4할까지 떨어져버리더라고요...(중략)...원인은 첫 번째가 비즈니스 프렌들리하에서 친사용자 정책을 펴던 게 있고, 그중에 가장 대표적인 게 노동조합에 힘을 뺐던 것. 노조 간부들이 활동할 수 있는 활동 시간 자체를 인정하지 않는, 노조 전임자라고 있잖아요. 거기를 타임워크로 바꿔버리면서 노조 활동들이 크게 위축됐던 거였거든요. 그러니까 교섭 의제에 있어서 과거에는 다양한 문제들을 제기를 하려고 같이 들어갔었는데, 지금은 교섭을 하게 되면 '임금인상 위주의 요구들밖에 하지 못 하더라', 아니면 '고용 관련 문제밖에 얘기 못 하더라'라고 하는 거예요(응답자 G).

#### 4) 형식적 회의

현재 정부에서 주관하는 여러 고용 및 훈련 거버넌스는 다소 형식적으로 운영되고 있다는 비판이 있었으며, 따라서 각종 시급한 현안을 다뤄야 하는 노조 위원들의 참여에 대한 동기부여가 낮은 편이다.

OO노총은 이제 그런 형식적인 회의는 좀 하고 싶지 않아요(응답자 F).

(문제 중 하나는) 정부위원회 실효성일 거예요. 그래서 가서 얘기를 해봐야 특별하게 더 나아진 것도 없는데, 당장 발등에 떨어진 불들이 많으니까 거기까지 참여해야 되냐 이런 게 있고(응답자 I).

### 5) 거버넌스 체계 부족

현재 복수의 거버넌스들이 산재해 있으나, 이들의 논의를 하나로 수렴하거나 체계화할 수 있는 중앙 수준의 거버넌스 역할이 미약한 편이다. 또한 개별 거버넌스들이 구조적으로 잘 운영되도록 지원하는 것이 아니라 방치하는 경우가 잦으며, 운영이 잘 되지 않는 경우 이를 거버넌스 위원들의 역량 탓으로 돌리는 것에 대한 비판도 있다. 현 거버넌스 체계 자체를 종합적으로 평가하고 개선점을 도출해야 한다는 의견도 있었다.

ISC, RC 이걸 만들거든요. 그러니까 이걸 만들면서 발생한 문제인데, 먼저 큰 문제 한 가지 말씀을 드리면 기업과 산업이 있으면 중앙이 있어야 될 거 아니야. 컨트롤타워가 필요하다(응답자 G).

먼저 좀 평평한 상태로 출발선을 좀 갖게 해주는 게 필요하지 않나. 그런 다음에 그래야 자주 가고 참여 기회가 있어야만 정보도 같이 공유하고 역량도 키우고 이런 게 되는 거지, 역량을 닦고 참여를 안 한다, 그걸 먼저 이야기 꺼내기 전에 구조 자체를 바꿔주고 참여할 수 있는 걸 만들어줘야 된다(응답자 H).

노동계가 얼마나 더 많이 이렇게 참여하는가의 문제로 접근하기보다는 지역인자위에 대해서 약간 근본적으로 한번 심도 있는 평가를 할 필요가 있지 않나라는 생각이 좀 있어요. 그다음에 두 번째는 산업별 인자위 쪽 직업훈련의 어떤 의제나 영역에서라도 노사정이 한번 좀 모여서 같이 좋은 방향으로 얘기해 보자. 이런 취지라고 한다면 거기에 걸맞게 산업별로 해당 산업을 대표할 수 있는 그런 산별 노조나 연맹이 좀 참여할 수 있도록(응답자 I).

### 6) 산업계 중심의 훈련 사업

현재 여러 부처가 공모하는 직업훈련 사업의 경우, 수행 주체가 대부분 산업계(협회, 한국경영자총협회, 상공회의소)로 제한되어 있는 경우가 많으며,

이러한 경우 노조가 직업훈련에 대한 의지가 있더라도 주도적으로 참여하기 힘들다.

직업능력개발 교육훈련 사업 역시 마찬가지인데, ISC, RC 말고 공모 사업 형태로 위탁 사업하는 것들이 굉장히 많아요. 그 사업 수행 주체들을 보게 되면 협회, 경총, 상의가 대부분입니다(응답자 G).

#### 다. 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여 관련 정책제언

##### 1) 직업훈련 전반에 노동계의 참여 촉진

앞서 제시된 바와 같이, 현재의 직업훈련 사업에는 노조가 참여할 수 있는 기회가 산업계보다 현저히 적은 편이다. 직업훈련 사업 및 직업훈련 거버넌스 전반에 걸쳐 노사가 대등하게 참여할 수 있는 기반을 만드는 것이 우선이라는 의견이 있었다.

처음부터 아예 사무국 자체를 노사 공동사무국으로 한다든지 아니면 노사 정으로 하든지 노사정까지 하기 힘들겠지만 필요 없으면 노사로 한다든지. 그런 거에 대해 정부가 어떤 지원책으로 그렇게 그 위상 자체에 그렇게 노사공동 훈련체계로 구성을 하게끔 해주면, 내가 볼 때 향후에 적극적으로 하실 가능성이, 물론 좀 아직 뜬말긴 합니다(응답자 F).

훈련 사업을 했을 때 이 훈련 사업을 사측하고 노측하고 같이 훈련 사업을 하자. 사업 제안을 지자체든 노동부든 있으면 사업자를 해서 같이 좀 할 수 있도록, 이런 것들을 좀 하면 되는데(응답자 F).

## 2) 거버넌스에서의 노사 동수

거버넌스 참여와 관련된 애로사항에서 지적된 바와 같이, 거버넌스에서 노동계 위원들의 정족수는 현저히 적은 편이며, 이는 노조 위원들로 하여금 참여 동기부여를 저하시킬 뿐만 아니라 정책 실효성을 담보하기 어려운 바, 거버넌스에서의 노조 위원 수 확대가 필요하다.

논의를 할 때는 노동계에서 균형 있게 하고. 균형 있게 하도록 해서 명분을 세워주고, 그 노동계가 적극적으로 들어올 수 있게 해 유인을 하고(응답자 F).

## 3) 산업과 지역에서의 보텀업(bottom-up)

앞서 거버넌스 담당자와의 면담에서도 도출된 내용이지만, 산업과 지역에서의 보텀업이 중요하며, 이를 위해서는 노조가 지역 및 산업에서 직업훈련과 관련한 작은 경험이라도 축적시키는 것이 중요하다.

실질적으로 집행이나 이행을 위해서는 아까 말씀드린 그 현장에 대해서 그런 것이 일어나야 되지요. 아까 거버넌스도 그렇고 그런 측면이 맞물려야 되지 않을까. 그런데 실질적으로 가려면...(중략)...밑에서 뭔가 움직임이 있어야 이게 더 이 사업화가 커지고 요구도 계속 지속적인 요구로 올라갈 것 같아요...(중략)...지역에서 계속 참여하고 만들어지기 시작하면 문제의식들이 생기잖아요(응답자 F).

지역의 사업을 하나 만들어서 그건 그냥 그 사업을 위한 노사를 이렇게 불러서 사업 프로젝트 팀, 이런 것을 계속 하면서 또 하나의 성과를 만들고, 또 어떤 사업들이 있으면 그것도 하고. 이런 것들이 좀 축적이 되면 작은 사업 하나로 그렇게 되면 결국은 나중에 조금 더 큰 거버넌스도 형성이 될 수 있고(응답자 F).



4) 정책의 강제성 필요, 동시에 노조의 자율성 부여 필요

단순히 '노동조합이 직업훈련에 참여해야 한다'라는 형식적이고 도의적인 책임론에 기대기보다는 참여에 대한 어느 정도의 강제성을 띠는 것도 고려할 수 있다. 그러나 실제로 노동조합이 직업훈련에 참여를 하고자 할 때는, 노조의 장기적 참여를 독려하기 위해 적절한 자율성을 부여하는 것이 필요하다.

하여튼 노동조합이 좀 안 하려고 해도 막 억지로라도 하자고 했으면 좋겠어요...(중략)...그러니까 그게 뭐 나쁜 사업이 아니잖아요. 그리고 그때 핵심은 노조의 자율성을 주는 거지요. 그러니까 이런 사업을 할 때 노조가 이런 훈련을 조합원들을 대상으로 한번 하실 수 있고, 이걸 우리가 지원하고. 이렇게 성과에 대해서 우리 논의하고 노조 자율성을 줄 수 있는 거잖아요(응답자 F).

5) 노동자 학습권 보장

가장 기본적인 노동자의 권리로서, '학습권'이 전제되지 않는다면 궁극적으로 노동조합이 직업훈련에 활발히 관여하기 힘들 것이다. 일부 응답자는 노동자의 학습권을 강하게 주장하였다.

교육훈련에 있어서 제일 큰 문제 자체는 학습권 권리를 갖고 있지 못하다고 봐요...(중략)...(직업훈련이) 정말 민간에 다 풀어서 있어서 큰일 날 판 벌이고 있다라는 생각을 하는데, 어쨌든 이렇게 돈으로 풀어서 계좌들로 가면 안 된 다라는 거예요. 유급학습권은 인정이 돼야 되고요(응답자 G).

6) 초기업 수준의 논의 필요

대기업 및 내부노동시장의 노동자들은 상대적으로 직업훈련에 접근할 수 있는 기회가 많지만, 외부노동시장 및 노조에 미가입한 노동자들은 기업 내부

훈련에 의지할 수 없으며, 이들을 아우르는 초기업적 맥락에서 훈련을 실시할 필요가 있다. 그러나 우리나라의 경우 산별노조, 특히 초기업적 맥락에서 논의할 수 있는 교섭체계가 미약하여, 이를 활성화해야 한다는 의견이 있었다.

초기업적 수준에서의 뭔가의 해당 업종이나 직종에 필요한 훈련을 뭔가를 해야 하는 거 아니냐고. 그렇게 얘기를 했을 때는 거기에 맞는 어떤 주체 형성이거나 어떻게 보면 얘기를 나눌 수 있는 교섭 구조가 형성이 돼야 되는데, 그렇지 않고 그러니까 괴리가 좀 있는 거 같고(응답자 1).

대다수가 비조합원이 그러니까 미조직 노동자의 직업훈련이 절실하게 필요한 그쪽의 노동자 계층에 대해서 뭔가를 도모를 하려면 해당 업종이나 직종의 대표성을 갖고 있는 초기업 노조가 관련된 어떤 의제를 사측이나 혹은 또는 정부와 협의할 수 있도록 그런 권한을 부여하고, 그런 구조를 형성해 주는 것이 필요하더라는 게 제 생각인 거고(응답자 1).

#### 7) 우수사례의 참조

일부 응답자는 우리나라에서 그나마 노조가 직업훈련에 활발히 참여하는 분야인 '건설산업' 분야를 참고하여, 여기서의 우수사례를 일반화하고 확산시킬 필요가 있다고 주장하였다. 건설업에 노조의 직업훈련 참여가 비교적 활발한 이유는 여타 산업에 비해 계약과 계약 간 휴식기가 존재하여 노동자들이 직업훈련에 전념할 수 있는 시간이 일정 부분 확보된다는 것이고, 고용이 불안한 구조이기 때문에 노조가 다른 산업보다 직업훈련에 참여할 수 있는 명분이 더 크다는 것이다. 또한 건설업의 특성은 다단계 하청업체가 많아 현재 우리나라 노동시장의 단면을 대변하고 있으며, 건설의 앞선 우수사례를 우리나라에서 유연화가 급격히 적용되고 있는 산업에 투영하여 일반화할 필요가 있다는 주장이 있었다.

다단계 하도급 구조나 하청 구조, 그다음에...(중략)...그래서 핵심 노동자 그룹과 구조상 저기 밑에 있는 물량팀 사이에 있어서의 어떤 처지나 상황이 많이 다르잖아요. 그러면 더 이상 건설업의 상황을 어떤 특수한 상황으로 이해하지 말고, 한국의 어떤 노동시장이나 산업구조 전체가 건설화되고 있다. 하청 노동화되고 있고, 그 하청 노동도 1, 2차가 아니라 다단계로 되어 있기 때문에 그런 상황을 염두에 두면 건설의 사례가 더 이상 건설만의 특수한 사례로 치부하지 말고, 거기에서 시사점을 찾아내야 된다(응답자 I).

#### 8) 정부 차원의 직업훈련 재조명

최근 들어 노조가 예전에 비해 직업훈련에 대한 관심이 높아지긴 했지만, 산업 변화에 발맞춰 정부 차원에서 직업훈련에 대한 필요성을 재조명하고, 직업훈련에 대한 사고 자체를 전환시켜야 한다는 목소리도 있었다.

자동차 부품 쪽에 지금 친환경 자동차로 둔갑된 수소, 전기 이렇게만 진행되고, 스마트 팩토리 막 들어오고, 이러면서 그게 무방비 상태로 막 깔리고 15만 중에 4만, 최소 이 정도가 지금 10년 내에 다 일자리 잃어버리게 할 수밖에 없는 상황이거든요. 그래서 거기 일터혁신과 연계돼 있는 현장학습 위원들을 선발해서 교육을 빨리 시켜야 돼요(응답자 G).

직업훈련이 왜 지금 시대에 다시 한 번 강조돼야 되는가, 이런 부분들을 좀 소위 말하는 디지털 전환이라든가, 4차 산업혁명이라든가, 이런 것과 연관해서 그다음에 지금의 어떤 노동시장이나 고용의 상황, 이런 것들 속에서 직업훈련과 숙련향상, 그다음에 평생교육으로까지 연결되어 있다는 게 굉장히 필요하다. 그래서 노조 간부들 혹은 사용자들도 마찬가지겠지만, 직업훈련에 대한 옛날의 인식을 좀 벗어나서 할 필요가 있다(응답자 I).

코로나 상황과 연계해서 설명하는 것도 중요할 것 같아요. 그래야지 코로나 상황 때문에 기존의 어떤 디지털 전환의 영향이 더 촉진되었다라는 그런 평가들이 많잖아요. 그렇기 때문에 더욱더 속도도 빨라지고 했으니까, 그런 부분

들과 연관해서 설명을 좀 충분하게 해주고. 그걸 가지고 관료들과 사용자들과 노동조합들도 좀 설득하고 해서 한번 판을 다시 짜보자(응답자 1).

### 제3절 소결

본 연구에 관한 전문가 심층 면담은 두 그룹으로 나누어 진행하였다. 한 그룹은 고용 및 직업훈련 거버넌스 실무 담당자(사무국장 및 팀장) 대상으로 진행하였고, 다른 한 그룹은 양대 노총의 사무총국 정책 담당 직급자를 대상으로 진행하였다. 직업훈련 거버넌스 담당자 대상으로는 실제 거버넌스 운영상의 어려움과 성공사례, 노동조합의 거버넌스 참여 촉진을 위한 정책제언에 대한 면담을 주로 수행하였으며, 노동계 인사들을 대상으로는 실제 노동계의 직업훈련 거버넌스 참여에 대한 인식, 거버넌스 참여에 있어서의 애로사항, 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여 관련 정책제언에 대한 면담을 주로 수행하였다.

면담 주제와 내용은 약간 다르지만(전자는 거버넌스 운영 중심, 후자는 노조의 직업훈련 거버넌스 참여에 대한 근본적인 이슈 중심), 대부분 같은 맥락에서 풀이되는 내용들이 많았다. 시사점은 아래와 같이 요약할 수 있다.

첫째, 거버넌스의 체계를 재정비할 필요가 있다. 현재 복수의 거버넌스가 파편적, 개별적으로 운영되고 있으며, 이에 개별 거버넌스에서 논의된 내용이 거시 및 중위 수준 사이에서 유기적으로 연계되지 않고 있다. 거버넌스에서 논의된 내용이 정책 실행에 활발하게 연계되지 않는다면, 노조 및 거버넌스 참여 위원들의 관심에서 멀어질 수밖에 없다. 또한 여러 거버넌스들의 역할과 책임이 보다 명확해질 필요가 있다.

둘째, 노조가 거버넌스에 보다 활발히 참여할 수 있는 환경을 구축해야 한다. 거버넌스별 노동계 인원을 확대할 필요가 있으며, 현재 친기업 중심의 거버넌스에서 보다 노사 균형적 거버넌스로 전환할 필요가 있다.

셋째, 지역 및 산업 단위에서 노조가 실질적으로 직업훈련에 대한 관여를 주도할 수 있는 기회를 제공해야 한다. 이는 설문조사 결과에서의 시사점에서도 언급된 내용인데, 현재 직업훈련에 관여한 경험이 미흡한 노조 위원들 대상으로 자율성을 부여하여 노사의 협력을 유도하고, 직업훈련과 관련한 작은 경험치를 지속적으로 축적하는 것이 중요하다.

넷째, 직업훈련에서 상대적으로 소외된 노동자들을 위한 초기업적 논의가 진행될 수 있도록 거버넌스가 일정 부분 역할을 할 필요가 있다. 노동시장에서의 취약계층을 지원하는 것은 노동조합의 오랜 의제(agenda) 중 하나이다. 노동조합은 고용안정이나 임금인상뿐만 아니라, 직업훈련에 관여하는 방식으로 노동시장의 취약계층을 지원할 수 있다는 것을 인지하고, 거버넌스에서 이러한 역할을 적극 수행할 필요가 있다. 또한 현재의 거버넌스에서도 초기업적 맥락에서 실질적인 논의가 진행될 수 있도록 체계를 개선할 필요가 있다.

다섯째, 거버넌스를 운영하는 사무국에 대한 전반적 지원이 필요하다. 실질적으로 거버넌스에서의 다양한 의제를 발굴하고 정책과 연계하는 데에는 사무국의 퍼실리테이터(facilitator)로서의 역할이 중요하다. 특히 지역노사 민정협의회의 경우 사무국이 설치되어 있지 않은 사례가 많고, 운영 수준이 상이한 편이다. 사무국에 대한 인적·물적 지원을 통해 실질적으로 거버넌스 네트워크 안에서 직업훈련과 관련한 논의가 원활하게 이루어질 수 있도록 지원해야 한다.

여섯째, 노동계 인사들 사이에서 직업훈련 자체에 대한 패러다임이 보다 긍정적으로 전환될 수 있도록 정부 차원의 노력이 필요하다. 현재 코로나19

상황 및 기술변화로 인해 전대미문의 위기산업 증가가 발생하고 있고, 직업 훈련에 대한 의미는 보다 확장되고 있다. 이러한 상황에서 정부는 직업훈련 정책과 실행 전반에 걸쳐 노조의 참여를 독려할 필요가 있다. 정책에의 노조 참여는 장기적으로 노조의 직업훈련에 대한 책임감도 높일 수 있을 것이다.

## 제6장

# 정책제언을 위한 델파이조사

제1절 델파이조사 개요

제2절 델파이조사 주요 내용

제3절 소결





## 제6장 | 정책제언을 위한 델파이조사

### 제1절 델파이조사 개요

#### 1. 델파이조사 목적

앞서 실시한 노동계 인사들을 대상으로 한 설문조사에서는 거버넌스에 참여하는 노조 위원들의 직업능력개발 관여에 대한 인식에의 시사점을 도출하였고, 전문가 심층 인터뷰를 통해서도 실제 거버넌스 참여에 대한 애로사항과 정책지원 방안에 대한 일부 시사점을 얻을 수 있었다.

한편 본 연구의 목적은 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여 제고를 위한 실질적이고 구체적인 정책 대안을 제언하는 것이므로, 보다 다양한 전문가들 간 합의를 도출하는 것 또한 중요하다. 따라서 정책제언을 위한 델파이조사를 수행하여, 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여 독려 방안에 대한 다각적인 정책지원 방안을 파악하고자 한다.

## 2. 델파이조사 대상

본 델파이조사의 대상자는 관련 노동 및 노동조합 분야의 학계 종사자 8명, 노동계 종사자 5명, 그리고 고용 및 직업훈련 거버넌스 종사자 2명으로, 총 15명이다.

## 3. 델파이조사 내용

상기의 조사 목적을 달성하기 위해, 델파이조사는 먼저 크게 세 가지 문항에 대해 전문가 집단의 의견을 구하고자 하였다. 첫 번째, 우리나라의 노동조합이 직업훈련 및 직업능력개발 관련 의제에 보다 관심을 갖도록 촉진할 수 있는 정책적 방안에 대한 것이다. 두 번째, 우리나라 노동조합의 노동자 직업훈련 거버넌스 참여를 독려할 수 있는 방안에 대한 것이다. 세 번째, 노동조합이 직업능력개발 정책 및 사업과 관련한 관여 방식에 대한 의견이다.

## 4. 델파이조사 방법

본 델파이조사는 총 3차례에 걸쳐 실시하고자 하였다. 1차 조사의 경우 전문가 패널 대상으로 위의 세 가지 주제에 대해 개방형 질문을 하였다. 세 가지 주제에 대해 자유롭게 작성하도록 하고, 연구진은 데이터를 수합한 후 비슷한 응답 간 수렴하고 정제하는 과정을 거쳤다.

2차 조사의 경우 연구진이 인식조사 및 심층 인터뷰를 통해 도출한 시사점 및 1차 조사 이후 정제한 문항들을 동일 패널에게 송부하여, 각 문항에 대한 중요도를(리커트 5점 척도) 체크하도록 하였다. 각 문항에 대해 산술평균, 표준편차, 중앙값, 25백분위수, 75백분위수 등을 산출하였고, 산출한 데

이터를 바탕으로 문항별 내용타당도, 수렴도, 합의도, 안정도를 측정하였다.

3차 조사의 경우 2차 조사 결과를 패널들에게 공유하고, 이때 본인이 2차 델파이조사 때 응답한 내용이 사분범위를 벗어나 있는 경우 응답을 재고할 수 있는 기회를 부여하였다.

내용타당도(CVR: Content Validity Ratio)의 경우 각 문항이 측정하고자 하는 내용을 잘 반영하는지 여부를 평가하는 것으로, 다음의 수식을 활용하였다.

$$CVR = \frac{Ne - \frac{N}{2}}{\frac{N}{2}}$$

여기서 Ne는 타당하다고 응답한 사례 수이며, N은 전체 응답자 수이다. Lawshe(1975)는 패널 수에 기반하여 내용타당도 기준이 다르다고 제시하였으며, 패널 수에 따라 충족해야 하는 최소값은 다음 <표 6-1>과 같다. 본 연구에서의 패널 수는 총 15명이므로, CVR 값은 최소 0.49를 충족해야 한다.

<표 6-1> 패널 수에 따른 최소 CVR 값

패널 수	CVR	패널 수	CVR	패널 수	CVR	패널 수	CVR	패널 수	CVR
10	0.62	15	0.49	20	0.42	25	0.37	30	0.33

출처: Lawshe(1975).

수렴도의 경우 [(75백분위수-25백분위수)/2]의 수식을 활용했으며, 응답 결과가 한 지점에 모두 수렴했을 때 0의 값을 가지고, 의견 편차가 큰 경우 값이 커진다. 합의도의 경우 [1-((75백분위수-25백분위수)/중앙값)]의 수식

을 활용했으며, 1에 가까울수록 패널들 간 합의가 이루어진 것으로 간주한다(강용주, 2008). 안정도의 경우 반복되는 설문에 대해 패널들의 설문응답 일치성이 얼마나 높은지 측정하는 지표이다. 변이계수(CV: Coefficient of Variation)로 측정하며, 수식은 (표준편차/산술평균)이다. 이때 수치가 높은 경우 추가적인 설문이 필요할 수 있다(노승용, 2006).

본 연구에서는 복수의 선행연구를 참조하여(안진성, 2011; 노승용, 2006), 다음의 최종 평가요소를 채택하였음을 밝힌다. 해당 평가요소는 3차 델파이 조사가 완료된 이후에 적용하였다.

〈표 6-2〉 최종 평가요소

지표	평균	표준편차	CVR	수렴도	합의도	안정도
기준	3.5 이상	0.8 이하	0.49 이상	0.5 이하	0.75 이상	0.8 이하

## 제2절 델파이조사 주요 내용

### 1. 1차 델파이조사

1차 델파이조사에서는 선정된 대상들에게 개방형 질문으로 이루어진 조사를 작성하도록 하였다. 질문 내용은 다음과 같다.<sup>24)</sup>

- Q. 현재 기술변화와 이로 인한 숙련 요구 변화가 급격히 일어나고 있음에도 불구하고, 우리나라 노동조합의 직업능력개발 관련 관심은 상대적으로 낮은 편으로 알려져 있습니다. 우리나라의 노동조합이 노동자 직업훈련 및 직업능력개발 관련 의제에 보다 관심을 갖도록 촉진할 수 있는 정책적 방안에는 무엇이 있습니까? 자유롭게 작성하여 주십시오.
- Q. 최근 노동조합 및 노동계 인사들이 국가 단위 및 지역·산업 단위 직업훈련 거버넌스에 참여할 수 있는 기회가 늘어났음에도 불구하고, 아직 이들이 직업훈련 거버넌스에 미치는 영향은 낮은 편입니다. 우리나라 노동조합의 노동자 직업훈련 거버넌스 참여를 독려할 수 있는 방안에는 무엇이 있습니까? 기존 거버넌스(지역노사민정협의회, 지역 및 산업별 인자위) 참여 강화 방안을 말씀해주셔도 좋고, 새로운 방안을 제시해주셔도 좋습니다. 자유롭게 작성하여 주십시오.
- Q. 다양한 직업훈련 거버넌스 기구에 참여하는 것 외에, 노동조합이 직업능력개발 정책 및 사업과 관련하여 어떤 방식으로 관여하는 것이 바람직하다고 보십니까? 자유롭게 작성하여 주십시오(예시: 노조 자체적으로 교육훈련 프로그램 운영, 별도 예산 또는 기금을 바탕으로 다양한 교육훈련 사업 전개, 정부의 노사공동훈련체계 공모 사업 참여 등).

24) 실제 델파이조사 시에는 '노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여가 미흡한 근본적인 원인'에 대한 질문까지 포함하여 네 가지 질문을 하였다. 그러나 해당 질문에 대한 자세한 결과는 본고에서는 생략하고자 한다. 첫 번째 이유는 본 델파이조사의 궁극적 목적은 정책 대안을 정교화하고 정책제언과 관련하여 앞선 실증분석을 재확인하는 것에 초점을 두기 때문이고, 두 번째 이유는 내용의 상당수가 앞의 전문가 인터뷰에서 제시된 내용과 대동소이하기 때문이다. 단, 총 15명의 전문가들이 전체적으로 합의한 '노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여가 미흡한 근본적인 원인'을 요약하면 크게 다섯 가지이고, 다음과 같다. ① 기업별 노조-교섭 체제에서는 노동조합이 직업훈련에 대한 관심을 갖기 어렵고, 주요 과제가 되기 어려움; ② 지역노사민정협의회, 지역·산업별 인적자원개발위원회의 실제 역할 미흡; ③ 우리나라 노사관계가 단기 실리주의에 빠져 있기 때문에 노사 모두 교육훈련을 기반으로 한 장기적인 노사 상생모형에 관심이 낮음; ④ 직업훈련에 대해 노조 참여 관심이 형성되지 못하고, 정부 주도로 주로 산업계와의 논의 속에서 진행되어 옴; ⑤ 우리나라의 직업훈련에 대한 실질적 운영은 사용자 주도로 이루어짐.

## 2. 2차 델파이조사

연구진이 인식조사 및 심층 인터뷰를 통해 도출한 시사점 및 1차 델파이 조사에서 수집한 주관식 응답을 토대로, 비슷한 내용들을 하나로 수렴하고 정제하는 과정을 거쳤다. 그 후 각 항목에 대해 동일한 패널들을 대상으로 중요도를 체크하도록 하였다.

## 3. 3차 델파이조사

2차 델파이조사 이후, 각 문항별로 산출한 사분범위(제3사분위수에서 제1사분위수 사이의 거리)를 참조하여 각 패널의 응답 경향을 살펴보고, 3차 델파이조사에서는 본인이 2차 델파이조사 때 응답한 내용이 사분범위를 벗어나 있는 경우 응답을 재고할 수 있는 기회를 부여하였다. 상기 <표 6-2>의 최종 평가요소는 3차 델파이조사가 완료된 이후에 적용하였다.

〈표 6-3〉 우리나라의 노동조합이 노동자 직업훈련 및 직업능력개발 관련 의제에 보다 관심을 갖도록 촉진할 수 있는 정책적 방안

	문항	3차 델파이조사 결과					최종 평가	
		평균	표준 편차	CVR	수렴도	합의도		안정도
1	노사 주도 공동프로젝트 수행 경험이 제공될 필요가 있음.	4.4	0.49	1.00	0.5	0.8	0.1	충족
2	정부 주도 정책 전달체계에서 노사중심으로 전환될 필요가 있음.	3.9	0.85	0.20	1.0	0.5	0.2	미충족
3	국가-산업별·지역별-기업별로 중층화 직업능력개발 참여, 실행화 전략 및 충분한 지원 필요	4.1	0.50	1.00	0.0	1.0	0.1	충족
4	기업별 노조주의를 극복하여 산별 또는 초기업 노조의 형태로 전환하는 것 필요	3.9	0.93	0.73	0.0	1.0	0.2	미충족
5	업종별 협회가 산업별 노조의 카운터파트너가 되도록 지원	4.1	0.81	0.73	0.5	0.8	0.2	미충족
6	현재 정부 주도로 이루어지고 있는 사업주 훈련과 중소기업 훈련 등 제반 훈련 사업에 대한 양대 노총의 개입과 관여를 제도적으로 마련해야 함.	4.2	0.54	0.87	0.3	0.9	0.1	충족
7	제반 훈련 사업에 대한 평가를 노조와 업종별 협회에 일임하는 제도적 개편 필요	3.3	0.70	-0.33	0.5	0.7	0.2	미충족
8	노동조합은 현재 법조문상에서 직업능력개발에 노동조합의 참여를 명시한 여러 법조문과 시행령을 지키는 준법투쟁을 벌여야 함.	2.9	0.44	-0.87	0.0	1.0	0.2	미충족
9	노사협의회의 의결을 거친 교육훈련에 대해서는 우대지원을 하는 규정 신설	3.7	0.85	0.20	0.5	0.8	0.2	미충족
10	해당 산업 자체에서 직업훈련의 필요성을 강하게 느끼고 있는 산별노조들을 중심으로 산업별로 참여 유인을 제공할 필요가 있음.	4.3	0.57	0.87	0.5	0.8	0.1	충족

〈표 계속〉

222 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여 제고 방안

문항	3차 델파이조사 결과						최종 평가	
	평균	표준 편차	CVR	수렴도	합의도	안정도		
11	실제적으로 직업훈련이 필요한 분야에 노동조합을 참여시킴으로써 직업훈련이 고용안정 등에 도움이 된다는 모범사례를 보여줄 필요가 있음.	4.5	0.50	1.00	0.5	0.8	0.1	충족
12	노동조합이 직접 직업훈련을 전달하게 해주는 방안 고려	3.9	0.50	0.60	0.0	1.0	0.1	충족
13	기술혁신 목적이나 방향에 대한 노사협약이 활성화될 필요가 있음.	4.1	0.57	0.73	0.0	1.0	0.1	충족
14	중소기업 노동자나 구직자들의 집단적 목소리를 표출할 수 있도록 지원하여 노조의 관심을 높이는 방안 고려	3.4	0.71	0.07	0.5	0.8	0.2	미충족
15	직업훈련이나 능력개발의 범주가 평생 교육 차원으로 확장되면 교육기관이나 내용의 측면에서 노동자의 관심이 전반적으로 높아지고 노조의 개입 여지가 확대될 수 있음.	3.5	0.81	-0.20	0.5	0.7	0.2	미충족
16	정부가 충분하고 심층적으로 산업 전망과 일자리 전망을 내놓고 공론화하는 준비의 장을 마련하여 교육훈련 필요성을 홍보하고 설득	3.3	0.70	-0.07	0.5	0.7	0.2	미충족
17	민간훈련에 대해서 부실하고, 형식적인 사업을 털어내고, 정부가 기준을 마련하여 고품질의 훈련으로 전환하기 위한 대책이 강구되어야 함.	3.4	0.61	-0.07	0.5	0.7	0.2	미충족
18	공공훈련사업을 모범적이고 선도적으로 구축해서 전파해 나가는 정책을 구현하고, 노동조합의 참여를 유도해야 함.	3.7	0.60	0.20	0.5	0.8	0.2	미충족
19	교육훈련이 이력과 자격으로 인정받고, 임금 수준 등에 반영될 수 있는 제도적 구조나 사회적 기반이 마련되어야 함.	4.3	0.57	0.87	0.5	0.8	0.1	충족
20	디지털 전환과 기후위기(대응)에 따른 정의로운 전환을 위해서 필수적인 요소로서 '직업훈련'의 중요성을 새롭게 강조해야 함.	4.0	0.52	0.73	0.0	1.0	0.1	충족

(표 계속)



문항	3차 델파이조사 결과						최종 평가
	평균	표준 편차	CVR	수렴도	합의도	안정도	
21 노조의 직업훈련 사업 및 역량강화를 위한 예산 및 인력 지원	4.2	0.75	0.87	0.5	0.8	0.2	충족
22 고용정책심의회를 개편하여 노사정 동수로 구성	3.3	0.79	0.07	0.5	0.8	0.2	미충족
23 고용정책심의회 산하에 직업능력개발전문위원회를 신설, 모든 전문위원회에 노사 참여	3.6	0.80	0.33	0.5	0.8	0.2	미충족
24 고용보험운영전문위원회, 고용보험평가전문위원회, 자격정책심의위원회 등의 정례화	3.5	0.81	0.20	0.5	0.8	0.2	미충족
25 산업통상자원부가 운영하는 산업별 인적자원개발협의체(SC)에 노동계 참여 보장	3.8	0.65	0.33	0.5	0.8	0.2	미충족
26 청년, 고령자 대상 고용정책기구를 구성하고 실질적인 참여 보장	3.5	0.96	0.20	0.5	0.8	0.3	미충족
27 노사정 동수 참여, 노사정 공동 대표, 노사정이 공동으로 참여하는 사무국을 운영하고, 노동계의 실질적 참여를 위한 특화사업 시행	4.1	0.77	0.86	0.3	0.9	0.2	충족
28 지역 및 산업별 인적자원개발위원회를 총괄하는 중앙 차원의 인력양성위원회 운영	3.4	0.88	0.07	0.5	0.8	0.3	미충족
29 국가인력양성위원회를 중단 없이 운영	3.3	0.60	-0.20	0.5	0.7	0.2	미충족
30 유급학습권 보장	4.3	0.57	0.87	0.5	0.8	0.1	충족
31 노동자 학습기금 조성	4.1	0.72	0.60	0.5	0.8	0.2	충족
32 노조의 지역산업 맞춤형 인력양성사업 등 직업능력개발 사업 참여를 근로시간 면제 대상 업무로 명시화	4.3	0.57	0.87	0.5	0.8	0.1	충족
33 저숙련자의 해고 등 외부적 유연화 전략보다는 고용을 유지하는 한편, 향상훈련을 통해 신기술 작업 과정에 적응시키는 기능적 유연화 전략 필요	3.8	0.65	0.60	0.0	1.0	0.2	충족

〈표 계속〉

224 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여 제고 방안

문항	3차 델파이조사 결과						최종 평가
	평균	표준 편차	CVR	수렴도	합의도	안정도	
34 기업 차원에서, 노조와 노사협의회의 교육훈련 관련 역할을 제도적으로 보장 및 강화	3.5	0.50	0.07	0.5	0.8	0.1	미충족
35 노조의 직업훈련에 대한 단체교섭을 제도적으로 보장할 필요	3.8	1.05	0.20	1.0	0.5	0.3	미충족
36 직업능력개발과 관련한 활동을 노동조합의 유지·관리 업무로 포함	4.1	0.85	0.60	0.5	0.8	0.2	미충족

위의 델파이조사 결과로부터 총 15명의 전문가들 사이에서 합의된 사항은 다음과 같다.

- 노사 주도 공동프로젝트 수행 경험이 제공될 필요가 있음.
- 국가-산업별-지역별-기업별로 중층화 직업능력개발 참여, 실행화 전략 및 충분한 지원 필요
- 현재 정부 주도로 이루어지고 있는 사업주 훈련과 중소기업 훈련 등 제반 훈련 사업에 대한 양대 노총의 개입과 관여를 제도적으로 마련해야 함.
- 해당 산업 자체에서 직업훈련의 필요성을 강하게 느끼고 있는 산별노조들을 중심으로 산업별로 참여 유인을 제공할 필요가 있음.
- 실제적으로 직업훈련이 필요한 분야에 노동조합을 참여시킴으로써 직업 훈련이 고용안정 등에 도움이 된다는 모범사례를 보여줄 필요가 있음.
- 노동조합이 직접 직업훈련을 전달하게 해주는 방안 고려
- 기술혁신 목적이나 방향에 대한 노사협회가 활성화될 필요가 있음.
- 교육훈련이 이력과 자격으로 인정받고, 임금 수준 등에 반영될 수 있는 제도적 구조나 사회적 기반이 마련되어야 함.

- 디지털 전환과 기후위기(대응)에 따른 정의로운 전환을 위해서 필수적인 요소로서 직업훈련의 중요성을 새롭게 강조해야 함.
- 노조의 직업훈련 사업 및 역량강화를 위한 예산 및 인력 지원
- 노사정 동수 참여, 노사정 공동 대표, 노사정이 공동으로 참여하는 사무국을 운영하고, 노동계의 실질적 참여를 위한 특화사업 시행
- 유급학습권 보장
- 노동자 학습기금 조성
- 노조의 지역·산업 맞춤형 인력양성사업 등 직업능력개발 사업 참여를 근로시간 면제 대상 업무로 명시화
- 저숙련자의 해고 등 외부적 유연화 전략보다는 고용을 유지하는 한편, 향상훈련을 통해 신기술 작업 과정에 적응시키는 기능적 유연화 전략 필요

〈표 6-4〉 우리나라 노동조합의 노동자 직업훈련 거버넌스 참여를 독려할 수 있는 방안

문항	3차 델파이조사 결과						최종 평가
	평균	표준 편차	CVR	수렴도	합의도	안정도	
1 지역 유사중복 거버넌스의 개편, 종합적 운영체계를 마련하며 거버넌스 성격별 역할과 체계가 정비되어야 함.	3.9	0.50	0.60	0.0	1.0	0.1	충족
2 노사공동 직업훈련 시스템 제공	4.5	0.62	0.87	0.5	0.8	0.1	충족
3 실질적으로 훈련실행 경험을 통해 노동조합의 역량 제고	4.4	0.49	1.00	0.5	0.8	0.1	충족
4 거버넌스에서의 협의결과를 반영하여 실행할 수 있는 적정예산 지원	3.9	0.57	0.60	0.0	1.0	0.1	충족
5 양대 노총의 거시 거버넌스 참여	4.1	0.25	1.00	0.0	1.0	0.1	충족
6 노사민정협의회, 지역 및 산업별 인자위의 위상 및 지원을 강화	3.9	0.88	0.07	1.0	0.5	0.2	미충족

〈표 계속〉

226 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여 제고 방안

문항	3차 델파이조사 결과						최종 평가	
	평균	표준 편차	CVR	수렴도	합의도	안정도		
7	지역인자위와 산업별 인자위의 통합 또는 연계 방안을 모색	3.6	0.71	0.20	0.5	0.8	0.2	미충족
8	거버넌스를 통해 단계별, 대상별 맞춤형 교육을 지속적으로 제공	3.6	0.71	0.20	0.5	0.8	0.2	미충족
9	우리나라 기업의 인사관리체계에 대한 각 분야별 단절을 해결하여 숙련의 방향에 맞게 다른 분야 역시 정합성을 갖도록 설계하고 유지	3.5	0.72	-0.07	0.5	0.7	0.2	미충족
10	지역인자위 위원으로 노조 이외의 지역 노동취약계층을 대변할 수 있는 여러 단체에도 참여 개방	3.5	0.81	0.07	0.5	0.8	0.2	미충족
11	노동자 측 위원의 구성을 확대할 필요가 있음	4.1	0.57	0.73	0.0	1.0	0.1	충족
12	노조 참여자에게 특정 분과위원회 운영 책임을 부여하는 방안을 고려	3.7	0.68	0.20	0.5	0.8	0.2	미충족
13	노조가 운영책임을 맡는 등 적극적으로 참여하는 지역에 인센티브 제공	4.0	0.63	0.60	0.0	1.0	0.2	충족
14	거버넌스 주체와 제도에 대한 냉정한 평가 필요	4.3	0.57	0.87	0.5	0.8	0.1	충족
15	정부의 교육훈련 정책 설계 시부터 노동계의 참여가 보장되어야 함.	4.4	0.61	0.87	0.5	0.8	0.1	충족
16	기업별 노사공동 교육훈련기구 구성	3.5	0.88	-0.07	0.5	0.7	0.3	미충족
17	기업별 노동자 교육훈련 전담자 배치의 의무화	3.4	0.88	-0.20	0.5	0.7	0.3	미충족
18	노동계의 직접 참여가 어려운 경우 노동계 추천 전문가가 거버넌스에 참여할 수 있도록 보장	3.7	0.60	0.20	0.5	0.8	0.2	미충족
19	정부 중심의 위원회 활동 점검에서 노사정이 위원회 활동을 공동으로 점검·평가할 수 있도록 재편	3.7	0.47	0.33	0.5	0.8	0.1	미충족
20	지역노사민정위원회, 산업별 및 지역인자위에서 노조의 역량강화 지원	3.8	0.65	0.33	0.5	0.8	0.2	미충족

〈표 계속〉

문항	3차 델파이조사 결과						최종 평가	
	평균	표준 편차	CVR	수렴도	합의도	안정도		
21	사용자가 과감하게 직무급에 대한 기준을 제시하지 못한다면 노사 주도로 이를 추진하고, 그에 근거하여 훈련제도를 결합시켜야 함.	2.9	0.57	-0.73	0.0	1.0	0.2	미충족
22	실질적으로 거버넌스 구조를 활용할 수 있는 구성원으로 인적 구성과 집행 방식을 바꾸는 것이 효과적	3.5	0.62	0.20	0.5	0.8	0.2	미충족
23	정책의 집행 관련, 철저하게 지역 및 업종, 직종 단위에서 논의를 진행	3.6	0.61	0.33	0.5	0.8	0.2	미충족
24	초기업 교섭 활성화를 위해 「노동조합 및 노동쟁의조정법」 조항 개정	3.8	1.22	0.20	1.0	0.5	0.3	미충족
25	산업 업종 교섭 참여 기업에 적절한 인센티브를 부여하는 방안을 모색	4.0	0.53	0.60	0.0	1.0	0.1	충족
26	산별·업종별 사용자단체의 육성 및 활성화를 지원	3.9	0.77	0.33	0.8	0.6	0.2	미충족
27	원점에서 다시 거버넌스를 설계하고 구성하는 것 고려	3.7	0.89	-0.07	0.6	0.7	0.2	미충족
28	시범사업으로 지역·산업별 인자위를 노동계가 주관하는 곳을 만들고, 일정기간 이후 타 지역, 산업과 비교해서 평가해볼 필요가 있음.	3.7	0.68	0.20	0.5	0.8	0.2	미충족
29	「근로자참여법」상 의결사항 중 “근로자의 교육훈련 및 능력개발 기본계획의 수립”을 반드시 의결하도록 강제	4.0	0.52	0.73	0.0	1.0	0.1	충족

위의 델파이조사 결과로부터 총 15명의 전문가들이 합의한 사항은 다음과 같다.

- 지역 유사중복 거버넌스의 개편, 종합적 운영체계를 마련하며 거버넌스 성격별 역할과 체계가 정비되어야 함.
- 노사공동 직업훈련 시스템 제공
- 실질적으로 훈련실행 경험을 통해 노동조합의 역량 제고

- 거버넌스에서의 협의결과를 반영하여 실행할 수 있는 적정예산 지원
- 양대 노총의 거시 거버넌스 참여
- 노동자 측 위원의 구성을 확대할 필요가 있음.
- 노조가 운영책임을 맡는 등 적극적으로 참여하는 지역에 인센티브 제공
- 거버넌스 주체와 제도에 대한 냉정한 평가 필요
- 정부의 교육훈련 정책 설계 시부터 노동계의 참여가 보장되어야 함.
- 산업 업종 교섭 참여 기업에 적절한 인센티브를 부여하는 방안을 모색
- 「근로자참여법」상 의결사항 중 “근로자의 교육훈련 및 능력개발 기본 계획의 수립”을 반드시 의결하도록 강제

〈표 6-5〉 노동조합이 직업능력개발 정책 및 사업과 관련한 관여 방식

	문항	3차 델파이조사 결과						최종 평가
		평균	표준 편차	CVR	수렴도	합의도	안정도	
1	노사정 중심의 크고 작은 지원사업 등이 발굴 및 제공되어야 함.	3.9	0.62	0.73	0.0	1.0	0.2	충족
2	중소·영세기업 전직훈련 등 직업훈련 시스템이 필요	3.7	0.79	0.20	0.5	0.8	0.2	미충족
3	고용보험 직업능력개발사업의 한 꼭지로 노사공동훈련사업 재개	4.3	0.70	0.73	0.5	0.8	0.2	충족
4	고용보험 직업능력개발사업의 기획, 사업집행 모니터링 등의 단계에 노동조합과 업종별 협회의 참여를 유도	4.3	0.60	0.87	0.5	0.8	0.1	충족
5	고용 위기지역에서 노동조합이 직접 직업훈련에 참여	4.1	0.50	0.87	0.0	1.0	0.1	충족
6	노동조합/노동자들의 자체 교육 프로그램 설계와 회사의 지원	3.7	0.60	0.20	0.5	0.8	0.2	미충족

〈표 계속〉

문항	3차 델파이조사 결과						최종 평가	
	평균	표준 편차	CVR	수렴도	합의도	안정도		
7	최근 기술변화에 대응하기 위한 공동기금과 그것을 바탕으로 한 이직 및 전직 교육, 심화교육, 재교육 등의 프로그램을 다양하게 시도	4.1	0.50	0.87	0.0	1.0	0.1	충족
8	중앙 수준의 사회적 협의 전개를 통해, 총연맹단체의 담당자 역할을 높이고, 이들이 장기적이고 전략적인 방향을 설정할 수 있도록 함.	4.1	0.72	0.60	0.5	0.8	0.2	충족
9	지역이나 산업(업종) 차원에서 노사가 인력개발 차원에서 협력할 경우, 정부나 지방자치단체 지원 시 우대하는 조치 모색	4.2	0.65	0.73	0.5	0.8	0.2	충족
10	국가와 기업 또는 국가가 재원을 조달(기금 형성)하고, '산업 및 지역 차원'에서 노사가 교육훈련을 실시하는 프로그램들을 시도	4.7	0.47	1.00	0.5	0.8	0.1	충족
11	현장의 노동계와 산업계에서 필요한 청년, 여성, 비정규직 노동자들에게 정말 필요한 훈련을 지속적으로 수렴하고 발굴해야 함.	4.1	0.57	0.73	0.0	1.0	0.1	충족
12	산업별 노동조합에 대해서는 정부, 지방자치단체의 과감한 재정지원을 통해서 노동조합이 스스로 훈련을 운영할 수 있는 기반 구축의 계기 마련	3.8	0.91	0.60	0.0	1.0	0.2	미충족
13	기존의 틀(경제사회노동위원회, 지역노사민정협의회에는 민주노총이 현재 참여하지 않고 있는 틀임.)을 넘어서 유연성 있는 노동자 주도의 교육훈련체계로 개편	3.7	0.68	0.20	0.5	0.8	0.2	미충족
14	노동조합 주도 직업훈련 우수사례(건설산업연맹 등) 홍보 및 확산	3.8	0.83	0.33	0.5	0.8	0.2	미충족
15	현장에서 숙련향상 및 직업훈련과 관련해 적극적 역할을 할 수 있는 노조학습위원 양성	4.2	0.54	0.87	0.3	0.9	0.1	충족

〈표 계속〉

문항	3차 델파이조사 결과						최종 평가
	평균	표준 편차	CVR	수렴도	합의도	안정도	
16 모든 근로자의 체계적인 능력개발을 위한 중장기 비전과 전략의 수립 및 실행에 초점을 두는 대안적인 위원회의 설치를 추진. 이 위원회는 노사정 및 관련 전문가로 구성	3.7	0.94	0.20	0.5	0.8	0.3	미충족
17 급변하는 기술적·산업제도적 변화에 대응하기 위해 어떤 직업훈련들이 필요한지 등등에 관한 연구를 강화하여 이를 기반으로 노동자들에게 유리한 제도를 제안하고 관찰	3.6	0.61	0.07	0.5	0.8	0.2	미충족

위의 델파이조사 결과로부터 총 15명의 전문가들이 합의한 사항은 다음과 같다.

- 노사정 중심의 크고 작은 지원사업 등이 발굴 및 제공되어야 함.
- 고용보험 직업능력개발사업의 한 꼭지로 노사공동훈련사업 재개
- 고용보험 직업능력개발사업의 기획, 사업집행 모니터링 등의 단계에 노동조합과 업종별 협회의 참여를 유도
- 고용 위기지역에서 노동조합이 직접 직업훈련에 참여
- 최근 급속한 기술변화에 대응하기 위한 공동기금과 그것을 바탕으로 한 이직 및 전직 교육, 심화교육, 재교육 등의 프로그램을 다양하게 시도
- 중앙 수준의 사회적 협의 전개를 통해, 총연맹단체의 담당자 역할을 높이고, 이들이 장기적이고 전략적인 방향을 설정할 수 있도록 함.
- 지역이나 산업(업종) 차원에서 노사가 인력개발 차원에서 협력할 경우, 정부나 지방자치단체의 지원 시 우대하는 조치 모색
- 국가와 기업 또는 국가가 재원을 조달(기금 형성)하고, '산업 및 지역 차원'에서 노사가 교육훈련을 실시하는 프로그램들을 시도



- 현장의 노동계와 산업계에서 필요한 청년, 여성, 비정규직 노동자들에게 정말 필요한 훈련을 지속적으로 수렴하고 발굴해야 함.
- 현장에서 숙련향상 및 직업훈련과 관련해 적극적 역할을 할 수 있는 노조학습위원 양성

### 제3절 소결

본 델파이조사의 목적은 보고서의 주요 목적 중 하나인 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여 독려를 위한 정책제언을 정교화하고, 앞서 각 장에서 제시한 정책 시사점을 재확인하는 것이다. 총 15명의 전문가를 대상으로 3회에 걸쳐서 델파이조사를 실시하였다. 1차 델파이조사는 개방형 질문으로서 '우리나라의 노동조합이 노동자 직업훈련 및 직업능력개발 관련 의제에 보다 관심을 갖도록 촉진할 수 있는 정책적 방안', '우리나라 노동조합의 노동자 직업훈련 거버넌스 참여를 독려할 수 있는 방안', '노동조합의 직업능력개발 정책 및 사업과 관련한 관여 방식'에 대해 자유롭게 작성하도록 하였다. 2차 델파이조사의 경우 연구진이 실증분석을 통해 도출한 시사점 및 1차 델파이조사에서 수집한 주관식 응답을 수렴하고 정제하여 동일 패널들에게 각 항목별 중요도를 체크하도록 하였다. 그리고 3차 델파이조사는 2차 델파이조사 이후 각 문항별로 산출한 사분범위(제3사분위수에서 제1사분위수 사이의 거리)와 본인이 2차 델파이조사 때 응답한 내용을 비교해보도록 하여, 응답을 재고할 수 있는 기회를 부여하였다.

최종적으로 각 문항은 총 15명이 응답한 값의 평균, 표준편차, CVR, 수렴도, 합의도, 안정도 등을 고려하여, 델파이조사 관련 여러 선행연구를 참조

하여 결정한 '문항 채택 기준'을 충족하는 경우 채택하고자 하였다. 기본적으로 델파이조사 결과를 토대로 정책제언을 마련하였지만 해당 기준은 참고 사항일 뿐이며, 연구진이 연구를 진행하면서 현장의 목소리를 통해 시급하게 정책에 반영되어야 한다고 생각한 사항 또한 정책제언에 반영하고자 하였다.

## 제7장

# 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여 제고 방안

제1절 정책제언 방향

제2절 세부 정책제언

제3절 맺음말



## 제7장 | 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여 제고 방안

### 제1절 정책제언 방향

본 장의 정책제언 내용은 앞에서 살펴본 해외사례, 노동계 인식조사, 전문가 면담, 앞 장에서의 델파이조사 등을 종합적으로 고려하여 작성하였다. 정책제언 작성 시 가장 무게를 두고자 했던 것은 정책의 시급성과 현실성이다. 여태까지 노동조합의 직업훈련 참여와 관련하여 적지 않은 정책 방안이 소개되어 왔지만, 많은 경우 당위성에 대한 부분만이 지나치게 강조되거나 장기적 관점의 정책 대안 중심으로 소개되어, 실제 유의미한 정책의 실행이나 발전이 없이 비슷한 논의가 쳇바퀴처럼 이어져 온 경향이 있다. 이를 고려하여 본 장에서는 단기적 및 장기적 정책제언을 명시하여, 우리나라 노동조합이 숙련중심 노조주의에 터한 직업훈련 거버넌스에 참여하도록 지원하고자 한다.



단기적으로 영미식 실천적 참여를 지향한다 해도, '배태된 참여'로의 이행에 있어 방관하고 있을 수는 없다. 따라서 '배태된 참여'로 이행하기 위한 디딤돌로서 단기적 정책 방안을 제시할 예정이며, 이는 그래프상의 '2' 부분에 해당한다. 이는 장기적인 시각에서의 '배태된 참여'를 독려한다기보다 현 거버넌스의 활용성을 최대한 높이기 위한 목적이다.

덴마크 및 독일식의 배태된 참여로 이행하기 위한 장기적 정책 대안은 '3' 부분에 제시하였다. 정책제언의 요약 내용은 다음 <표 7-1>과 같다.

<표 7-1> 정책제언 요약

그래프상 표기	설명	세부 정책제언
'1'	· 노조의 직업훈련 거버넌스에서의 '실천적 참여'를 제고하기 위한 정책제언	· 노사공동훈련 부활 · 위기산업 발생 시 노조의 직업훈련 참여 기회 부여 · 직업훈련 필요성을 절감하는 산별노조 중심으로 직업훈련 경험 축적 · 노조의 직업훈련 관련 역량강화 프로그램 수행 · 노동자 학습기금 필요성 재점화
'2'	· 노조의 직업훈련 거버넌스에서의 '배태된 참여'를 제고하기 위한 '단기적' 정책제언 (현 거버넌스의 활용성 제고)	· 각 고용 및 훈련 거버넌스의 역할과 책임 명확화 및 연계성 강화 · 각 고용 및 훈련 거버넌스에서의 노동계 위원 수 확대 · 노동계 위원의 거버넌스 참여를 근로시간 면제 대상 업무로 명시화 · 거버넌스 사무국의 예산 및 인력 지원 확대 · 거버넌스에서 노조와 다양한 노동계층의 연계 · 직업훈련 정책기획 초기부터 노동계 위원의 참여 명시화
'3'	· 노조의 직업훈련 거버넌스에서의 '배태된 참여'를 제고하기 위한 '장기적' 정책제언	· 숙련-자격-임금의 연계성 확보 · 초기업 노조, 산별노조 활성화 · 현 직업훈련 개념을 평생교육으로 인식하도록 함. · 노동시장에서의 기능적 유연화 전략 수립 · 유급학습권 보장

## 제2절 세부 정책제언

### 1. 노조의 직업훈련 거버넌스에의 '실천적 참여'를 제고하기 위한 정책제언

#### 가. 제언 1: 노사공동훈련 부활

앞서 복수의 장에서 일관적으로 도출된 내용은 노조가 직접 직업훈련에 참여하여 관련된 크고 작은 경험치를 축적해야 한다는 것이다. 일부 산업(예: 건설산업)을 제외하면, 현재 우리나라 노조는 직업훈련과 관련한 실질적인 경험이 전무한 상태이다. 그나마 노조가 참여할 수 있었던 과거의 노사공동훈련은 현재 폐지된 상태이며, 이후에 노조가 직접 직업훈련에 참여할 수 있는 공식적인 프로그램은 거의 운영되지 않고 있다. 노조의 직업훈련에 대한 직접적인 참여 독려를 위해, 일차적으로 노사공동훈련 부활을 제언하고자 한다.

노조가 자율적으로 직업훈련 프로그램을 직접 운영하는 것이 일견 바람직해 보이지만, 현재 기준에서 직업훈련과 관련한 역량이 낮은 노동조합이 주도적으로 훈련 프로그램을 운영하게 하는 것은 노조에게 또 다른 부담을 줄 수 있다. 이는 결과적으로 노조의 직업훈련 참여를 오히려 저해할 수 있다. 따라서 정부가 지원하는 노사공동훈련을 통해 일차적으로 직업훈련과 관련한 여러 경험을 쌓도록 하는 것이 중요하다. 따라서 기존에 운영되었다가 폐지된 노사공동훈련 재개를 제언한다.



#### 나. 제언 2: 위기산업 발생 시 노조의 직업훈련 사업 참여 기회 부여

앞서 현 상태에서 노조가 직접 직업훈련 프로그램을 운영하도록 하는 것은 노조에게 부담이 될 수 있으며, 오히려 직업훈련 참여를 약화시키는 부작용을 가지고 올 수 있다고 언급하였다. 한편 노조가 직접 직업훈련 프로그램을 운영하지 않더라도 정부가 주도하는 여러 직업훈련 사업에 노조의 참여를 독려할 수 있다. 대표적으로 올해 고용노동부에서 시범사업으로 실시 중인 ‘찾아가는 직업훈련’ 사업이 한 예가 될 수 있다. 해당 사업은 거버넌스를 통해 코로나19 상황 및 산업변화로 인한 위기산업에 종사하는 노동자의 교육훈련 수요를 파악하고, 이들을 위한 훈련을 적시에 제공한다는 것을 골자로 하여 올해 처음 시행되었다. 차년도부터 해당 사업은 공식사업으로서 확대 실시 예정이다.

위기산업이 발생한 경우, 이·전직을 고려하여 노동자 직업훈련이 활발히 일어날 수 있다. 이러한 상황에서 선행되어야 하는 것은 이·전직이 필요한 노동자를 위해 어떠한 교육훈련이 필요한지 정의하는 것이다. 사업장에서 노동자가 필요로 하는 숙련에 대한 정보는 노조가 잘 인지하고 있으며, 이러한 위기산업 종사자의 이·전직이 필요한 직종 및 산업의 노조가 직업훈련 실행 이전에 필요한 교육훈련에 대한 노조의 의견을 제시하며, 교육 프로그램 개발에 동참하는 것이 바람직하다.

이는 직접 노조가 직업훈련을 주도하는 것에 비해 부담을 경감할 수 있고, 노조로 하여금 직업훈련에 대한 단계적인 경험을 쌓는 데 유효하다. 그뿐만 아니라 노조로 하여금 위기산업 종사자의 이·전직에 기여한다는 성취감을 부여할 수 있으며, 추후 비슷한 사업에 참여하고자 하는 동기를 부여할 수 있다. 직업훈련과 관련된 이해관계자들 및 훈련 대상자들에게도 노조의 직

업훈련 참여와 관련한 긍정적 인식을 심어줄 수 있다. 따라서 '찾아가는 직업훈련 사업'을 비롯한 위기산업에 특화된 직업훈련 공모 사업에 노조의 적극적 참여를 유도하기 위해 노조 참여 시 가점과 인센티브를 부여할 것을 제언한다.

#### 다. 제언3: 직업훈련 필요성을 절감하는 산별노조 중심으로 직업훈련 경험 축적

노동시장 전반에 걸쳐 직업훈련이 점차 중요해지고 있지만, 직업훈련의 중요성은 산업에 따라 상이할 것으로 사료된다. 신기술의 영향을 많이 받아 노동자 재교육을 실시할 필요가 있는 산업의 경우 다른 산업보다 노동자 직업훈련에 대한 수요가 더 높을 것이다.

지역인적자원개발위원회에서는 매년 지역별로 훈련수요조사를 실시하고 있으며, 해당 자료를 통해 각 지역 내 산업이 필요로 하는 역량 및 훈련과정을 파악하여 지역 내 훈련 관계자들에게 이를 공유한다. 또한 지역 내 훈련의 초과공급 및 초과수요에 대한 정보를 산출하여 훈련 물량 조절에 해당 자료가 활용되기도 한다. 특정 산업의 특정 훈련에 대해 초과수요가 발생한다면 지역 내 공동훈련센터를 통해 훈련을 실시할 수 있지만, 산업 차원에서 대응을 해야 하는 경우 직업훈련에 산별노조가 개입하는 것을 고려할 수 있다.

덴마크와 독일 사례에서 보듯이, 산별노조가 직접 훈련 프로그램을 운영하는 것이 바람직해 보이나, 우리나라의 경우 극히 일부 산별노조(건설산업) 외에는 직업훈련 경험이 미흡하다. 그러므로 개별 프로그램을 직접 운영하는 것보다는 산업별 인적자원개발위원회와 산업별 인적자원개발협의체, 관내 훈련기관과 연계하여 직업훈련이 절실한 직종의 노동자 우선으로 훈련 관련 상담을 지원하

거나, 훈련기관과 노동자를 연계하는 방안을 꾀할 수 있다. 또한 이와 관련하여 미국 노조가 운영하는 훈련파트너십 기관 사례를 참고할 수 있다. 즉, 지역 내 훈련이 필요한 특정 산업의 사업장과 연계하여 교육훈련과 관련한 홍보활동을 추진하고, 교육훈련이 필요한 노동자와 훈련기관을 직접 연결해주는 역할을 부여할 수 있다. 따라서 노조와 산별 인자위 및 직종별 협회를 연계하여 훈련 상담 및 홍보를 산별노조 차원에서 지원하는 것을 제언한다.

#### 라. 제언 4: 노조의 직업훈련 관련 역량강화 프로그램 수행

설문조사에서 드러난 바와 같이, 노조는 여태까지의 노동자 직업능력개발에 노조의 기여도가 높지 않다고 자평하였고, 직업훈련 거버넌스에 참여하는 노조의 전문성과 역량 또한 높지 않은 것으로 평가하였다.

직업훈련과 관련한 크고 작은 경험을 부여하는 것도 중요하지만, 노조 대상으로 직업훈련의 목적과 필요성에 대한 명확한 인식을 공유하는 것이 중요하며, 직업훈련의 실행 및 운영에 있어 필요한 사항에 대해 기초 및 심화 교육을 진행하는 것이 필요하다. 특히 특정 산별노조 및 회원조합, 가맹조직에 따라 필요시 컨설팅을 제공하는 것도 고려할 수 있다. 컨설팅 및 교육은 전문 연구기관과 교육기관이 협력하여 수행하는 것을 원칙으로 한다. 장기적으로는 다음에서 제시할 영국에서 운영하고 있는 '노조학습위원'과 비슷한 '노조 학습전문가'를 양성하는 것이 바람직할 것이다.

따라서 현재 거버넌스에 참여하고 있는 노동계 위원들을 대상으로 정례적인 직업훈련과 관련한 역량강화 프로그램 도입을 제언한다. 또한 양대 노총을 중심으로 장기적인 노조 학습전문가 육성을 위해 이들을 위한 정기적인 직업훈련과 관련한 역량강화 프로그램을 개발하고 실행하는 것을 제언한다.

마. 제언 5: 노동자 학습기금 필요성 재점화

우리나라 기업 내에서의 훈련은 대부분 사용자 주도로 이루어져 왔다. 즉, 우리나라 노동자의 직업훈련 권한은 상당 부분 사용자에게 귀속되는 경향이 있다. 따라서 사업장 내에서 학습과 훈련에 대한 노동자의 다양한 요구를 노동자의 입장에서 수렴하고 반영할 창구가 충분하지 않다.

앞서 영국의 사례처럼 노동자 학습기금과 비슷한 형태의 재원이 운영된다면, 노동자 학습위원 양성은 물론 사업장 내 훈련을 독려하기 위한 여러 사업을 수행할 수 있다. 노사 합의에 의해 재원의 공동운영이 전제된다면 훈련과 관련한 노사 파트너십 또한 기대할 수 있다.

2002년 노사정위원회에서 노동자 학습재원 도입을 합의하였지만, 그 이후 구체적인 방안에 대해서는 결정된 것이 없다. 그러므로 현 시점에서 다시 노동자 학습기금 도입에 대한 내용이 재점화될 필요성이 있다. 노동자 학습기금에 대한 필요성을 절실히 느끼는 중앙 노총이나 산별노조를 중심으로 거시적인 거버넌스에서 관련 의제를 확산할 필요가 있다. 그러나 영국의 사례에서 봤듯이 이는 노조만의 노력으로 해결될 수 없고, 정부의 강력한 의지가 동반되어야 한다. 우리나라와 같이 노조의 의제 확산이 상대적으로 잘 이루어지지 않는 맥락에서는, 특히 정부가 학습재원에 대한 필요성을 강력히 어필해야 한다.

## 2. 노조의 직업훈련 거버넌스에의 ‘배태된 참여’를 제고하기 위한 ‘단기적’ 정책제언

### 가. 제언 6: 각 고용 및 훈련 거버넌스의 역할과 책임 명확화 및 연계성 강화

현재 고용 및 훈련을 다루는 대표적인 중위 수준의 거버넌스에는 지역노사민정협의회와 지역인적자원개발위원회, 산업별 인적자원개발위원회가 있다. 기존의 지역노사민정협의회와 비슷한 성격을 가졌던 지역고용정책심의회도 존재했으나, 현재 기준으로는 지역노사민정협의회와 상당 부분 통합된 것으로 확인된다.

지역노사민정협의회는 지방자치단체가 주체가 되어 운영되며, 지역의 고용 이슈 등 노사관계 전반을 다루는데, 일정 부분 훈련 주제도 다룬다. 지역 인자위와 산업별 인자위의 경우 산업계가 주도하여 인력양성에 대한 이슈를 주로 다룬다. 고용혁신추진단이 2016년 통합되면서 일자리 사업 또한 일부 참여하고 있다.

지역인자위가 처음 설립되었을 때에는, 지역노사민정협의회와 지역인자위가 협력체계를 갖추어 지역의 노동 관련 거버넌스 의제를 유기적으로 다루는 것을 전제로 하였다. 그러나 실제로 두 거버넌스 간 교류는 거의 없으며, 지역 내 이해관계자들 사이에서 역할과 기능이 유사중복된다는 인식이 있다.

이와 관련하여 지역노사민정협의회와 지역 및 산업별 인적자원개발위원회의 거버넌스 성과를 점검하고, 거버넌스 간 역할과 책임을 명확히 해야 한다. 지역노사민정협의회는 지역 내 전반의 노사관계와 고용 이슈에 대한 의제를 다루고, 지역 및 산업별 인적자원개발위원회의 경우 일자리 및 훈련

에 대한 의제를 다루도록 하여 두 거버넌스가 협력하는 체계로 발돋움해야 한다. 따라서 현재의 중위 수준 고용 및 직업훈련 거버넌스들 간 수평적 역할 체계를 다시 점검하고, 경제사회노동위원회 등 거시 수준 거버넌스와 중위 수준 거버넌스 간 수직적 연계 시스템을 새롭게 구축하는 것을 제언한다.

#### 나. 제언 7: 각 고용 및 훈련 거버넌스에서의 노동계 위원 수 확대

인터뷰 결과에서도 드러난 바와 같이, 우리나라의 현 고용 및 훈련 거버넌스의 한계 중 하나는 본위원회에 노동계 인사들의 비중(숫자)이 절대적으로 부족하다는 것이다. 각 영역별 위원들의 비중은 해당 거버넌스에서 다루어지는 의제의 범위 및 수준과 밀접한 관련이 있다. 즉 특정 영역의 위원 수가 많으면, 거버넌스 논의 자체가 해당 영역에 유리한 방향으로 흘러갈 공산이 크다.

지역인자위 및 산업별 인자위의 각 30명 내외의 본위원회 위원들 중 노동계 위원들은 많으면 3~4명, 적으면 1명을 차지하고 있다(〈표 7-2〉 참조). 이는 고용 및 직업훈련 관련 거버넌스에서 노사정 동수를 보장하는 덴마크, 독일, 프랑스와 현격히 다른 수준이다. 전체 위원 수를 늘리는 한이 있더라도, 거버넌스에서 노동계 위원 수를 점진적으로 확대할 것을 제언한다.

〈표 7-2〉 현 지역인자위 및 산업별 인자위의 본위원회 인원 비율

(단위: 명, %)

구 분	현원	노동계	기업	사업주 협·단체	지자체· 정부기관	대학 등 기타
지역 인자위	402 (100)	31 (7.7)	16 (4.0)	130 (32.3)	86 (21.4)	139 (34.6)
산업별 인자위	427 (100)	28 (6.8)	187 (43.7)	173 (40.4)	14 (3.3)	24 (5.6)

출처: 고용노동부(2021b). 인적자원개발위원회 업무 바인더. 2021.07.

더불어 실무협의회에서도 노동계 위원들의 위원 수를 확대해야 한다. 실무협의회는 보통 본위원회에 상정할 안건을 발굴하는 방식으로 본위원회의 논의에 실질적으로 관여한다. 그러나 현 거버넌스에서의 실무협의회 또한 노동계 위원들의 비율이 매우 낮으며, 일부 인자위의 경우 심지어 노동계 실무협의회 위원이 위촉되지 않은 사례도 있다. 따라서 본위원회의 노동계 위원 확대와 맞물려, 실무협의회 위원도 동등한 비율로 노동계 위원을 확대하는 것을 제언한다.

#### 다. 제언 8: 노동계 위원의 거버넌스 참여를 근로시간 면제 대상 업무로 명시화

노조 위원의 근로시간면제제도는 근로시간 면제 한도를 초과하지 않는 범위 하에 근무시간 중 임금 손실 없이 노조 활동 관련 업무를 할 수 있도록 지원하는 제도로, 2010년에 처음 도입되었다(고용노동부, 2010). 주로 사용자와의 교섭, 협의, 고충처리, 산업안전 활동 등이 이에 해당한다.

그러나 현재 기준에서 노조의 거시 및 중위 수준 고용 및 훈련 거버넌스 참여는 근로시간 면제 대상 업무로 인정되지 않고 있다. 이는 노조로 하여금 다양한 거버넌스에서 노동자의 목소리를 대변하고자 하는 동기를 저하시킨다. 앞에서 제시한 바와 같이 거버넌스에서의 노동계 위원의 수를 늘린다고 해도, 노조의 거버넌스 참여가 근로시간 면제 대상 업무로 명시화되지 않는다면 반쪽짜리 정책이 될 것이다. 따라서 거버넌스 내의 노동계 위원 수 확대와 더불어, 노동계 위원의 고용 및 훈련 거버넌스 참여를 근로시간 면제 대상 업무로 명시하는 것을 제언한다.

라. 제언 9: 거버넌스 사무국의 예산 및 인력 지원 확대

노동조합뿐만 아니라 모든 이해관계자들의 거버넌스 참여를 독려하기 위해서는 거버넌스 사무국의 안정적인 운영이 전제되어야 한다. 지역 및 산업별 인적자원개발위원회의 경우 국비 및 지방비 매칭을 통해 비교적 고르게, 안정적으로 운영되고 있다. 한편 지역노사민정협의회의 경우 일부 지역에만 사무국이 설치되어 있으며, 사무국이 설치되어 있지 않은 경우 지방자치단체(이하 지자체)에서 직접 관리, 운영한다. 그러나 지자체에서 직접 관리하는 경우 거버넌스의 의제 발굴을 위해 실질적으로 자료를 수집하고 정리하는 등 실무를 담당할 수 있는 인적 자원이 충분하지 않아, 거버넌스의 효과적 운영이 어렵다. 게다가 지자체가 직접 운영하는 경우 공무원들의 순환보직으로 인하여 업무의 지속성을 담보할 수 없다.

사무국의 전담인력은 실질적으로 거버넌스의 퍼실리테이터(facilitator)로서 역할을 한다. 즉, 거버넌스 논의의 수준과 성과는 사무국 전담인력의 역량과 매우 밀접한 관련이 있다. 이에 성공적인 거버넌스 운영을 위해서는 사무국의 인력을 안정적으로 채용하고 유지할 수 있는 충분한 예산이 필수적이다. 따라서 현재 별도의 사무국 없이 운영되고 있는 지역노사민정협의회의 사무국 신설을 통해 지역 내 안정적인 거버넌스 지원 체계를 구축하는 것을 제언한다.

마. 제언 10: 거버넌스에서 노조와 다양한 노동계층의 연계

우리나라 노동시장은 기업별 노조가 우세하며, 산별노조 또는 초기업 노조에 대한 확대의 필요성이 강조되어 왔으나, 현재로서는 이에 대한 당위론적인 논의 위주로 전개되어 왔다. 다음에 설명하겠으나, 산별노조, 초기업 노조의 확대는 단기적으로 해결될 문제가 아니다.



적어도 훈련 부분에서 기업별 노조가 취약한 점은, 비정규직 등 노동시장 외부자에 대한 직업능력개발이 어렵다는 것이다. 많은 기업별 노조들은 정규직 노동자들을 대상으로 하는 배타적 운영체계를 가지고 있기 때문이다.

따라서 단기적으로는 현재 거시 및 중위 거버넌스에서 노조가 초기업적 논의를 다룰 수 있도록 다양한 계층을 포괄할 필요가 있다. 이미 경제사회노동위원회 및 일부 지역노사민정협의회, 지역 및 산업별 인자위에서는 비정규직 노동자, 여성 노동자 등 노동시장에서 상대적으로 취약한 계층을 위한 분과위원회가 형성되어 있다. 이러한 분과위원회에 노동계를 참여시키거나, 본위원회에 취약계층을 대표하는 위원이 참여한다면 일정 부분 노조의 거버넌스 활동을 촉진할 것이라 기대한다. 이는 노조가 기본적으로 노동시장의 취약계층을 보호한다는 기본적인 철학을 내재하고 있기 때문이다. 초기업 노조, 산별노조를 통하지 않더라도 단기적으로는 다양한 노동계층에 대한 노조의 관심을 확장시키는 계기가 될 것이라 제안한다.

#### 바. 제언 11: 직업훈련 정책기획 초기부터 노동계 위원의 참여 명시화

우리나라의 직업훈련 정책은 대부분 고용노동부와 유관기관과의 협조에 의해 기획되며 운영된다. 직업훈련 정책은 노동자뿐만 아니라 노동시장의 다양한 이해관계자들과 직접적인 관련이 있으나, 직업훈련 정책기획 단계에서 이러한 이해관계자들과의 충분한 협의를 거치지 않는 경우가 많다.

고용노동부는 전국 단위에 영향을 미치는 훈련 정책 개편 시, 정책기획 단계에서부터 정책 운영, 평가 단계까지 노동계의 참여를 적극 독려하여 충분한 협의를 의무화해야 한다. 거시 수준에서는 경제사회노동위원회의 유관 분과위원회, 중위 수준에서는 지역 및 산업별 인자위 위원의 정례협의회 개

최를 통해 노동계의 입장을 경청하는 것이 필요하다. 고용노동부는 신규 직업능력개발 정책 관련 기획 - 운영 - 평가의 세 단계에 대해 거시 및 중위 거버넌스와의 협의와 논의를 거칠 것을 제안한다.

### 3. 노조의 직업훈련 거버넌스에의 '배태된 참여'를 제고하기 위한 '장기적' 정책제언

#### 가. 제언 12: 숙련-자격-임금의 연계성 확보

근본적으로 우리나라의 노동자와 노조가 선진국 노조에 비해 숙련에 관심을 덜 갖는 가장 큰 이유 중 하나는 우리나라의 노동시장에서 숙련-자격-임금의 연계성이 약하기 때문이다. 설문조사에서 확인하듯이 숙련 자체가 중요하다라는 것은 노조 인사들이 인지하고 있지만, 노동시장의 메커니즘 전반에서 숙련의 효과가 미흡하므로, 보다 시급한 의제인 임금이나 고용안정성에 치우치는 경향이 있는 것이다. 고숙련 인력이 고임금을 보장받는다면, 자연스럽게 노동자와 노조의 관심이 숙련 및 직업훈련으로 전환될 수 있다. 따라서 장기적으로 노동시장에서의 숙련-자격-임금의 연계성이 확대되어야 한다.

#### 나. 제언 13: 초기업 노조, 산별노조 활성화

앞서 논의했듯이, 노조가 관여하는 직업훈련이 이루어지기 어려운 대표적인 이유 중 하나는 우리나라가 기업별 노조에 기반하고 있다는 것이다.

게다가 기업별 노조는 공공 부문이나 대기업 정규직 노동자 위주의 배타

적 조직화로 추진된 경우가 많았고, 이들은 필요에 따라(사용자 주도로 이루어지는 경향이 있으나) 직업훈련을 접할 기회가 적게나마 주어진다. 그러나 상대적으로 소외된 노동시장 외부자들은 사업장 내에서 종종 직업훈련 대상에서 배제되는 경우가 있으며, 이들의 목소리를 대변할 창구도 미흡하다. 그러나 사실상 노동시장 외부자들은 내부자들보다 직업훈련을 더욱 필요로 한다. 역량강화가 전제되지 않은 잦은 이·전직은 이들을 저임금, 저숙련의 늪에 빠지게 할 뿐이다.

따라서 장기적으로 숙련과 관련하여 외부 노동시장 노동자들의 입장을 대변하기 위한 초기업 노조 또는 산별노조가 활성화되어야 한다. 플랫폼 자본주의 공세로 인한 노동자들의 연대와 공동 문제해결을 위해서라도 초기업 노조, 산별노조 확대는 시대적 과제라 할 수 있다.

#### 다. 제언 14: 현 직업훈련 개념을 평생교육으로 인식하도록 함

본문에서 언급되었듯이, 노동조합은 기본적으로 노동자의 입장을 대변하지만 노동조합이 시민사회 및 정당과 활발히 연계할 경우, 노르딕 국가(노르웨이, 덴마크, 스웨덴, 아이슬란드, 핀란드)에서 그러하듯이 노동조합의 의제는 사회의 불평등 해소 정책과 직접적으로 연계될 수 있다. 노조의 기본적인 역할 중 하나는 노동시장에서 배제된 노동자들의 권익과 처우를 개선하는 일이며, 이는 노동시장의 이중구조화가 심화되는 현재 시점에서 더욱 필요한 역할이다.

그러나 심층 면담에서 드러났듯이 노조가 직업훈련, 특히 이·전직을 위한 직업훈련에 관여하는 경우 노조의 가장 전통적이고 기본적인 역할인 ‘고용안정성 수호’에 위배된다는 인식을 가지는 경우가 많다. 직업훈련을 통해

이·전직을 하는데, 이·전직을 수용하는 것 자체가 '고용안정성'을 전제하지 못했다는 인식때문이다.

현재 직업훈련의 개념을 '특정 직무를 잘 수행하기 위한 역량 강화'에서 '사회 불평등 해소를 위한 복지제도로서의 평생교육'으로 확장하고자 하는 기조가 예전보다 강화되고 있으나, 아직 노조의 내부적으로는 이러한 인식이 자리잡지 못하고 있다. 직업훈련을 단순히 직무를 잘 수행하기 위한 훈련이 아니라, 노동자의 삶 전반에 영향을 미치는 평생교육으로 인식한다면, 직업훈련 자체가 고용안정성과 대치되는 것이 아닌, 공존하는 개념으로 전환될 수 있을 것이다. 이는 특히 최근의 디지털 및 기후변화로 인한 산업 재편과 연계할 수 있다. 따라서 정부는 직업훈련의 정의를 보다 확장하고, 일관된 정의를 바탕으로 훈련 관계자를 비롯하여 노동자 및 일반 국민들을 대상으로 홍보·소통해야 한다.

#### 라. 제언 15: 노동시장에서의 기능적 유연화 전략 수립

기술의 변화가 빠르게 이루어지고 산업이 재편되면서 노동자의 일터도 빠르게 변하고 있다. 한 직무만 고수해도 평생직장을 갖는 데 문제가 없었던 지난 시대의 정책 패러다임을 전환해야 한다. 사용자가 저숙련 노동자를 해고하는 외부적 유연화 전략을 지양하고, 고용을 유지하는 동시에 향상훈련(재직자훈련)을 통해 기술변화에 대응하도록 하는 기능적 유연화(조직 유연화)가 필요한 시점이다. 이를 위해 노동자 숙련에 대해 노동자 측과 사용자 측이 상호 만족할 수 있도록 노사 협력체계를 공고히 해야 한다. 따라서 우리 사회에서의 해묵은 과제인 노사관계 개선이 선행되어야 할 것이다.

#### 마. 제언 16: 유급학습권 보장

현재 「평생교육법」 제8조(학습휴가 및 학습비 지원)는 “국가·지방자치단체와 공공기관의 장 또는 각종 사업의 경영자는 소속 직원의 평생학습기회를 확대하기 위하여 유급 또는 무급의 학습휴가를 실시하거나 도서비·교육비·연구비 등 학습비를 지원할 수 있다.”고 명시되어 있다. 그러나 이는 임의조항으로서 일정한 기준이나 원칙이 수립되어야 한다. 예를 들어 연간 ‘교육훈련을 위한 〇〇일의 유급휴가’로 명시되어야 한다. 게다가 현재의 유급휴가 관련 조항은 직무전환과 같은 이·전직은 전제로 하고 있지 않다.

유급학습권을 보장·확대한다 하더라도, 노사가 이를 적극적으로 활용할지 여부는 별개의 문제이다. 인터뷰에서 제시된 것처럼 노동자 측에서는 훈련을 위해 휴가를 사용하는 것 자체를 구조조정을 위한 선제적인 작업이라 인식할 가능성이 있고, 사용자 측은 비용 문제 때문에 부정적인 반응을 보일 여지가 있다. 따라서 유급학습권(특히 이·전직을 위한) 관련 정책은 앞에서 제시한 ‘현 직업훈련 개념을 평생교육으로 인식’, ‘외부적 유연화가 아닌 기능적 유연화’ 전략과 병행되어야 한다.

### 제3절 맺음말

본 연구는 '왜 우리나라의 노조는 예전에 비해 직업훈련에 참여할 수 있는 기회가 늘어났음에도 불구하고 참여에 소극적인가'라는 단순한 의문에서 시작되었다. 이 의문에 답하기 위해, 본 연구는 단순히 '우리나라 노조는 전통적으로 직업훈련에 관심이 없다'라거나 '우리나라의 노사관계는 전통적으로 대립관계에 있다'라는 환원주의적 설명을 지양하고, '직업훈련 거버넌스'라는 특수한 개념을 상정하여 해당 맥락하에 원인을 파악하고 정책 대안을 마련하고자 하였다.

이를 위해 노조와 숙련, 거버넌스와 관련한 문헌을 탐구하며, 유연화 추세에 대응하기 위한 숙련중심 노조주의의 중요성을 재확인하였다. 또한 양적 분석을 통해 노조의 거버넌스 참여와 노동자 숙련 수준과의 거시적 관계를 탐색하였다. 국가별 사례분석을 통해 우리나라는 다른 선진국에 비해 노조의 직업훈련 거버넌스 참여가 '분절적, 형식적' 참여라는 결과를 도출하였고, 장기적으로 '배태된, 실천적' 참여로 이행하기 위한 방향성을 설정하였다.

'배태된, 실천적' 참여로 이행하기 위해서는 현재 우리나라 노조의 직업훈련 거버넌스 참여가 '분절적, 형식적'인 원인 및 관련 현황에 대해 자세히 파악하는 것이 필요하다. 이를 위해 노동계 인사들을 대상으로 직업훈련과 관련한 인식조사를 실시하였고, 실제로 거버넌스를 운영하는 담당자 및 양대 노총의 정책 관계자를 대상으로 거버넌스 운영 및 참여와 관련한 애로사항에 대한 심도 있는 인터뷰를 진행하여 대략적인 정책 방향을 도출하였다. 정책 방향의 정교화를 위해 총 15명의 전문가 패널을 대상으로 델파이조사를 실시하였으며, 해당 결과를 토대로 정책제언을 마련하였다.

굳이 역사적 제도주의 및 경로의존성이라는 개념을 취하지 않더라도, 우리나라 노조의 직업훈련 거버넌스 참여를 '분절적, 형식적' 성격에서 '배태된, 실천적' 성격으로 단숨에 끌어올릴 수 없다는 것에는 누구나 동의할 것이다. 따라서 본 연구는 일차적으로 영미형 사례와 같이 노조의 실천적 거버넌스 참여의 독려를 강조하며, 동시에 단기적 관점에서 현재의 거버넌스를 보다 효과적으로 활용하여 '배태된' 참여로 발돋움하기 위한 환경 도모를 우선적으로 고려한다. 그다음 단계로서 '장기적'으로 '배태된' 참여로 이행하기 위한 제언 또한 추가하였다.

이 연구의 한계 중 하나는 '미시 수준의 직업훈련 거버넌스'를 상대적으로 덜 다루었다는 것이다. 앞서 언급한 바와 같이, 노동조합의 직업능력개발 참여를 거버넌스의 층위로 구분한다면, 국가 단위, 지역 및 산업 단위, 기업 단위로 나눌 수 있다. 본 연구에서는 국가 단위(거시 수준), 지역 및 산업 단위(중위 수준) 거버넌스에서의 노동조합의 직업능력개발 참여 양상에 대해 주로 논하였다. 기업 단위의 직업훈련 거버넌스의 경우 좁게는 노사 협력 체계, 넓게는 노사 및 지역사회 이해관계자들과의 협력을 포함하겠지만, 아직 우리나라의 경우 후자의 기업 단위 직업훈련 거버넌스 자체에 대한 토양과 환경이 미흡하다. 미시 수준의 거버넌스를 다루기 위해서는 노사관계라는 또 하나의 커다란 주제를 다뤄야 하고, 노사관계 개선과 관련한 정책제언에 대해서는 이미 수많은 연구가 존재하므로 이번 연구에서는 한정된 연구 범위 관계상 이를 생략하였다.





## SUMMARY

## **A Study on How to Encourage Trade Unions' Engagement in Training Governance**

Soorin Yoon, Kirak Ryu, Yumi Kim,  
Kyuseong Hwang

This study aimed at investigating why trade unions in Korea are not adequately engaged in training governance for workers and how we can encourage the trade unions to actively participate in the governance. For this, this study first analysed relevant literature and also proved a positive effect of trade unions' active participation in training governance on general skill level of the population. Also, the study analysed six cases of nations in which trade unions have different aspect of engaging in the training governance. Here we arrived at a conclusion that trade unions in Korea have segmental and perfunctory characteristics in training governance compared to other nations. We also reaffirmed that trade unions in Korea ought to have a clear sense of participating in the training governance with more embedded and practical manner.

To investigate why Korean trade unions have 'segmental and

perfunctory' characteristics with regard to training governance, the study conducted a survey amongst union members, particularly those who are currently participating in the training governance and those who are taking up posts in the unions. The study also conducted in-depth interviews with the persons in charge of managing training governances and with the directors of policy bureau in two major trade unions in Korea. Through the survey and in-depth interviews, the study drew the basic outline for the policy recommendations for encouraging trade unions' 'embedded and practical' engagement in the training governance. Subsequently, the study also conducted a series of delphi survey amongst the experts in the field on how to encourage trade unions' participation in the training governance, in order to derive more elaborated policy recommendations.

The study recommends that government should first support the transition to anglo-american model(segmental and practical) for more realistic advancement, while promoting the governance more compatible with what we ultimately intend to achieve(embedded and practical engagement). Lastly, the study details the long-term policy recommendations for trade unions' embedded and practical participation in training governance.

## 참고문헌

### 〈국내 문헌〉

- 강순희·김주섭·조세형(2015). 산업별 인적자원개발위원회 역할 및 기능강화를 위한 중장기 발전방안 연구. 한국산업인력공단.
- 강용주(2008). 델파이 기법의 이해와 적용사례. 수시과제보고서, 1-17. 한국장애인고용공단 고용개발원.
- 강유덕(2019). 프랑스 노동시장의 이원화 문제와 청년실업에 관한 연구. 유럽연구, 37(1), 35-69.
- 경제사회노동위원회 홈페이지(2021). <http://www.eslc.go.kr/index.do>. (검색일: 2021.09.05.)
- 경제사회발전노사정위원회(2012). 인적자원개발을 위한 사회적 대화 방안 연구.
- 경제사회노동위원회(2020). 2019년 경제사회노동위원회 활동보고서.
- 경제사회노동위원회(2021). 지역사회적대화연구회 활동보고서(2020. 6. ~ 2021. 6.).
- 경제사회발전노사정위원회 보도자료(2015). 평생직업능력개발 활성화를 위한 노사정 합의 도출. <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=1560336182015.1.20> (검색일: 2021. 09. 05.)
- 고용노동부(2010). 근로시간면제제도 Q&A.
- 고용노동부(2019). 2019년 지역노사민정협의회 사무국 설치현황. [http://www.moel.go.kr/info/publict/publictDataView.do?bbs\\_seq=20200700672](http://www.moel.go.kr/info/publict/publictDataView.do?bbs_seq=20200700672)(검색일: 2021. 09. 13.).

- 고용노동부(2020). 2019 전국노동조합 조직현황.
- 고용노동부(2021a). 2020년판 고용노동백서.
- 고용노동부(2021b). 인적자원개발위원회 업무 바인더.
- 고용노동부(연도별). 고용형태별 근로실태조사 [https://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxMainPrint.do?idx\\_cd=2478&board\\_cd=INDX\\_001](https://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxMainPrint.do?idx_cd=2478&board_cd=INDX_001)(검색일: 2021. 09. 05.)
- 고용노동부·한국직업능력개발원·한국산업인력공단(2020a). 지역인적자원개발위원회 소개자료.
- 고용노동부·한국직업능력개발원·한국산업인력공단(2020b). 산업별 인적자원개발위원회 소개자료.
- 고혜원(2004). 영국 직업훈련정책의 제도주의적 접근. *한국사회와 행정연구*, 15(2), 143-172.
- 권순원(2004). 미국 노동조합의 조직운영과 노사관계. *국제노동브리프*, 2(5), 72-79.
- 김규관·이형근·김종혁·권혁주(2017). 주요국의 4차 산업혁명과 한국의 성장 전략: 미국, 독일, 일본을 중심으로. 세종: 대외경제정책연구원.
- 김안국·안정화(2014). 근로자 직업능력개발을 위한 노동조합의 역할과 과제. 한국직업능력개발원.
- 김유선·정원호·김승호·인수범(2007). 산업별 노조와 직업능력개발. 한국직업능력개발원.
- 김윤태(2007). 자본주의 다양성과 한국의 발전모델. *동향과 전망*, 70, 한국사회과학연구소.
- 김주섭·임상훈·황준욱(2003). 노사참여적 직업능력개발에 관한 연구: 근로자 학습재원 운영방안을 중심으로. 한국노동연구원.

- 김태기(2016). 노동생산성 변화의 원인과 결과 - 한국, 미국, 일본, 독일의 비교. *산업관계연구*, 26(2). 59-83.
- 남윤민(2018). 서구 산업 국가들의 노동조합은 왜 쇠퇴하고 있는가? - 세계화와 국내 요인의 영향력 비교와 그 변화. *국제정치논총*, 58(4), 27-44.
- 노동부(2006). 지역인적자원개발 활성화를 위한 노사정 역할모델 개발 연구. 노동부.
- 노사발전재단(2009). 노사공동훈련사업 결과보고서.
- 노승용(2006). 델파이 기법(Delphi Technique): 전문적 통찰로 미래예측하기. *국토*, 53-62.
- 류기락(2001). 노동조합의 권력자원과 집합행위에 대한 연구: 금융구조 조정과 “전국금융노동조합연맹”의 대응, 1997 - 2000. *산업노동연구*, 7(2), 129-166.
- 류기락(2016). 미국 펜실베니아 주 인력개발위원회의 운영 현황과 지역기반 직업능력개발 거버넌스 구축 과제:특별기고. 한국직업능력개발원.
- 박덕재(2003). 신경제의 노사관계에 대한 영향. *산업관계연구*, 13(1), 107-127.
- 박동운(2003). 노동시장의 특징 비교: 미국, 일본, 독일. *산업연구* 25(1). pp.1-18.
- 박장현(2020). 4차 산업혁명과 노동의 재편: 공장과 임금 노동에서 플랫폼과 독립 노동으로? 노동자가여는평등의길 기획, *노동, 운동, 미래, 전략* (pp. 15-66), 서울: 이매진.
- 백광기(2015). 미국 노사관계의 시대별 변천: 건국 초기부터 세계경제공황 (1929) 이전까지. *경영사연구*, 30(1). 5-34.

- 선학태(2014). 노동시장의 정책조합과 비례대표제: 덴마크, 네덜란드 비교와 한국적 함의. *민주주의와 인권*, 14(2), 115-158.
- 손영우(2012). 프랑스 사회당 정부의 “사회대토론회”의 내용과 의미. *한국노동연구원 국제노동브리프*, 2012년 11월호, 29-42.
- 손영우(2015). 프랑스 사회적 대화 구조의 변화: 노조대표성 개혁과 사회대토론회. *한국정치학회보*, 49(1), 23-48.
- 손영우(2018). *사회적 대화: 노동은 어떻게 프랑스 사회를 운영하는 주체가 됐나*. 서울: 이매진.
- 신정완(2005). 한국 경제의 대안적 체제 모델로서 “한국형 사회적 시장경제 모델” 구상. *동향과 전망*, 65, 119-146.
- 심용보·이호창(2010). 지역거버넌스의 활성화 요인에 관한 통합적 연구. *노동정책연구*, 10(1), 129-150.
- 안우진·백원영(2021). 바이든 행정부의 교육 및 직업훈련 정책과 시사점: 특별기고. *The HRD Review*, 2021년 3월, 86-109.
- 안진성(2011). *텔파이기법과 계층적 의사결정방법의 적용을 통한 전통정원의 보존상태 평가지표 개발*박사학위논문. 성균관대학교 대학원.
- 유길상·이선·어수봉·이우영·정주연·송태수·맥스웰·김진실·김영생·설진수·이은영(2012). 직업훈련 전달체계 국내외 사례연구. 한국기술교육대학교.
- 이동임·김덕기(2005). 독일의 자격제도 연구. 한국직업능력개발원.
- 이동임·박종성·전승환·이한별·변현주·이명훈·최수정(2018). 도제훈련 해외 사례 분석. 한국산업인력공단, 한국직업능력연구원.
- 이명석(2017). *거버넌스 신드롬*. 서울: 성균관대학교 출판부.
- 이문호(2019). 4차 산업혁명의 시대, 노동조합의 역할은 무엇인가 - 스마트공장을 중심으로. *노동N이슈*, 32, 1-8.

- 이민욱(2019). "Chapter 04. 미국(United States)", OECD 주요국의 인재 개발. 나영선·최지희 편저, 한국직업능력개발원.
- 이병훈·홍석범·권현지(2014). 정규직-비정규직의 연대정치: 현대자동차 울산 공장 사례를 중심으로. *한국사회학*, 48(4), 57-90.
- 이상민·고현주(2018). 발현적 지역고용거버넌스 부천노사민정협의회 사례. *지역고용노동연구*, 8(1), 107-131.
- 이승협(2008). 독일 단체교섭체계의 구조와 변화. *산업노동연구*, 12(2), 203-234.
- 이영면·김환일(2009) 2004년 일자리 만들기 사회협약의 성과 및 정책적 시사점. *노동정책연구*, 9(3), 209-242.
- 이정희·김근주·박태주·유범상(2017). 노동조합의 사회적 위상과 미래 역할. 한국노동연구원.
- 이혜경(1993). 권위주의적 자본주의 사회에서의 복지국가의 발달: 한국의 경험. *한국사회복지학*, 21, 62-191.
- 이호창·이상호(1999). 노동운동과 숙련·직업능력개발 - 독일과 호주의 사례. 한국노총 중앙연구원.
- 임상훈(2008). 유연하고 조정된 교섭과 한국에서의 가능성 -이론 검토 및 선진국 비교연구를 중심으로. *노동정책연구*, 8(2), 115-150.
- 임운택(2005). 사회적 대화에 기초한 노사참여형 직업능력개발의 의의와 활성화 방안. *사회과학논총*, 24(2), 31-54.
- 임운택(2015). 금융시장 자본주의와 노동의 프레카리아트화. *경제와사회*, 107, 12-43.
- 장신철(2020). 독일·스위스·프랑스와 비교한 우리나라 일학습병행의 특징과 향후 과제. *직업과 자격연구*, 9(3), 49-80.

- 장홍근·정승국·오학수(2009). 숙련개발체제와 노사관계 - 한국, 일본, 독일의 사례. 한국노동연구원.
- 전명숙·장홍근·심용보·임상훈(2011). 지역고용 노사정파트너십 현황과 발전 방안. 한국노동연구원.
- 전훈(2013). 프랑스 지방분권법. 경북: 경북대학교 출판부.
- 정경호(2013). 노동조합의 사회적 책임. *노동연구*, 26, 217-268.
- 정원호(2016). 독일의 향상훈련과 노사정 협력 거버넌스. *The HRD Review*, 제19권 4호, 30-44.
- 정원호·임운택·인수범(2005). 근로자 및 노동조합의 참여를 통한 직업능력 개발 활성화 방안. 한국직업능력개발원.
- 조성재·정준호·황선웅(2008). 한국경제와 노동체제의 변화. 한국노동연구원.
- 조인식(2020). 미국 직업기술교육법 개정의 주요내용과 시사점: Strengthening Career and Technical Education for the 21st Century Act를 중심으로. *외국입법 동향과 분석*, 23, 국회입법조사처.
- 조효래(1990). 노동조합과 정당-프랑스, 이태리를 중심으로. *동향과 전망*, 가을호.
- 참여와혁신(2018). 광주형 일자리, '제2기 사회적 대화'로의 온전한 진입이 관건. (기고일: 2018. 07. 20.)
- 참여와혁신(2021a). 지역본부, 어떻게 활성화해야 할까? (기고일: 2021. 03. 10.)
- 참여와혁신(2021b). "노-정" 노력 담긴 건설기능학교. (기고일:2021.05.05.)
- 최형익(2001). 유럽 노동자 정치운동의 역사와 현실: 노조와 정당과의 관계를 중심으로. *한국정치연구*, 10, 399-426.
- 통계청(각 연도 8월). 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사. e-나라지표



<https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=4214>(검색일:  
2021. 09. 05.)

- 한국노총(2020). 직업훈련 관련 내부자료.
- 한국산업기술진흥원(2020). 2020년도 산업기술인력 수급실태 조사보고서.
- 한국직업능력개발원(2020). 지역 인적자원개발 거버넌스 관련 내부자료.
- 한지원(2020). 4차산업혁명과 노동의 재편: 공장과 임금 노동에서 플랫폼과 독립 노동으로? 노동자가 여는 평등의 길 기획, *노동, 운동, 미래, 전략*(pp. 15-66), 서울: 이매진.
- 황규성(2017). “독일 ‘노동 4.0’의 쟁점과 함의”, 기술혁신을 반영한 중장기 인력수요 전망(2016-2030). 이시균 외 저(pp. 81-121), 한국고용정보원.
- 황선자(2020). 코로나19로 인한 고용위기 극복과 사회대전환을 위한 노동조합의 과제. *노동NO/슈*, 4, 1-12.
- 황선자·이호창·허인(2014). 노동조합과 직업능력개발 활성화 방안 연구. 한국노총 중앙연구원.

### 〈국의 문헌〉

- Acemoglu, D. & J.S. Pischke(1999), The Structure of Wages and Investment in General Training. *Journal of Political Economy*, 107 (3), 539-572.
- Ackers, P.(2015). Trade unions as professional associations, Johnstone S and Ackers P eds., *Finding a Voice at Work? New Perspectives on Employment Relations*(pp. 95-126). Oxford: Oxford University Press.

- Adams, R. J.(1980). Industrial Relations Systems in Europe and North America. *Research and Working Paper Series*, 173, 10/1980.
- AFL-CIO(2021a). What Unions Do. <https://aflcio.org/what-unions-do> (검색일: 2021. 09. 17.)
- AFL-CIO(2021b). Workforce Investment. URL: <https://aflcio.org/what-unions-do/social-economic-justice/workforce-investment>(검색일: 2021. 09. 17.)
- Amukurs 홈페이지(2021). [www.amukurs.dk](http://www.amukurs.dk).(검색일: 2021. 08. 25.).
- Andersen, Ole & Niels Henrik Helms(2019). Vocational education and training in Europe: Denmark. Cedefop ReferNet VET in Europe reports(2018).
- Artus, Ingrid(2003). Die Kooperation zwischen Betriebsräten und Gewerkschaften als neuralgischer Punkt des Tarifsystems: eine exemplarische Analyse am Beispiel Ostdeutschlands. *Industrielle Beziehungen: Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management*, 10(2), 250-272.
- Bahn Müller, Reinhard(2015). Tarifvertragliche Weiterbildungsregulierung in Deutschland - Formen, Effekte und Perspektiven für überbetriebliche Weiterbildungsfonds. Klaus Berger et al, *Sozialpartnerschaftliches Handeln in der betrieblichen Weiterbildung*(pp. 61-78), BiBB.
- Bahn Müller, Reinhard, Reinhard Bispinck, & Werner Schmidt.(1993). Betriebliche Weiterbildung und Tarifvertrag: eine Studie über Probleme qualitativer Tarifpolitik in der Metallindustrie. München: Hampp.

- Benoist, Pierre(2004). Michel Debré et la formation professionnelle. *Histoire de l'éducation*, 101, 35-66.
- Berger, Klaus(2012). Betriebsräte und betriebliche Weiterbildung. *WSI Mitteilungen*, 5/2012, 358-364.
- Bertelsmann Stiftung(2021). <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/our-projects/reinhard-mohn-prize/projektthemen/awards-and-prizewinners/>.(검색일: 2021 .06. 09.)
- BMWi(Bundesministerium für Wirtschaft und Energie)(2016). Gemeinsam die Industrie stärken. Das Bündnis "Zukunft der Industrie".
- Bosch, G. & J. Charest(2008). Vocational Training and the Labour Market in Liberal and Coordinated Economies. *Industrial Relations Journal*, 39(5), 428-447.
- Bosch, Gerhard(2010). The revitalization of the dual system of vocational training in Germany. Gerhard Bosch & Jean Charest eds, *Vocational Training, International Perspectives*(pp. 136-161), London: Routledge.
- Bosch, Gerhard(2015). Industrielle Beziehungen und Interessenvertretung in der beruflichen Aus- und Weiterbildung. Klaus Berger, Roman Jaich, Barbara Mohr, Susanne Kretschmer, Dick Moraal & Hans Ulrich Nordhaus eds, *Sozialpartnerschaftliches Handeln in der betrieblichen Weiterbildung*(pp. 15-32), Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung.
- Brauns, H., M. Gangl, et al.(1999). Education and Unemployment: Patterns of Labour Market Entry in France, the United Kingdom and West Germany. Mannheim, Mannheimer Zentrum für

Europäische Sozialforschung.

Busemeyer, Marius & Trampusch, Christine(2012). The comparative political economy of collective skill formation. *The Political Economy of Collective Skill Formation*(pp. 3-38), Oxford: Oxford University Press.

Callinicos(2001). *Against the Thrid Way: An Anti-Capitalist Critique*, Polity.

CBI(2021). <https://www.cbi.org.uk/>.(검색일: 2021. 08. 16.)

CEDEFOP(2012). Vocational Education and Training in Denmark. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

CEDEFOP(2016). Vocational education and training in Europe - United Kingdom. Cedefop ReferNet VET in Europe report.

Centre Inffo(2010). Réactions syndicales: 'Un nouveau souffle'. <https://www.centre-inffo.fr/site-centre-inffo/inffo-formation/dossiers-dinffo-formation/dossiers-de-linffo-formation-2010/reactions-syndicales-un-nouveau> (검색일: 2021. 05. 01.)

Centre Inffo(Centre pour le développement de l'information sur la formation permanente)(2020). Rapport d'activité 2019. Centre Inffo.

Clasen, Jochen & Elke Viebrock(2008). Voluntary Unemployment Insurance and Trade Union Membership: Investigating the Connections in Denmark and Sweden. *Journal of Social Policy*, 37(3), 433-451.

Clough, Bert.(2007). From voluntarism to post-voluntarism. Research

- paper 5, London: TUC unionlearn. <https://issuu.com/unionlearn/docs/research-paper-5>
- Clough, Bert(2010). The role of union learning representatives and their impact on England's vocational education and training system. *Arbetsmarknad & Arbetsliv, årg 16, nr 2, 25-36.*
- Clough, Bert(2012). The role and impact of unions on learning and skills policy and practice: a review of the research. *Research paper 16*, London: TUC unionlearn.
- Co-Industrie & DI(2020). Industriens Overenskomst 2020 - 2023.
- Cpformation(2021). <https://cpformation.com/crefop/>(검색일: 2021. 09. 01.)
- Crouch, C., Finegold, D., & Sako, M.(1995). *Are Skills the Answer? The Political Economy of Skill Creation in Advanced Industrial Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Danish Government, LO, & DA(2017). Trepartsaftale om styrket og mere fleksibel voksen-, efter- og videreuddannelse(2018-2021).
- Danish Ministry of Education(2008). *The Danish Vocational Education and Training System(2nd edition)*.
- Danish Ministry of Education(2021). <https://www.uvm.dk/ministeriet/organisation-i-riet/raad-naevn-og-udvalg/veu-raadet>.(검색일 : 2021. 10. 08.)
- Danish Union of Metalworkers(2021). (<https://www.danskmatal.dk/>. 검색일: 2021. 08. 22.)
- Denmark Statistik(2021). <https://www.statbank.dk/statbank5a/selectvarval/>

saveselections.asp. (검색일: 2021. 10. 19.)

DfE & DfBIS(Department for Education/Department for Business, Innovation and Skills)(2013). *Rigour and Responsiveness in Skills*. London: DBIS.

DfE(Department for Education)(2021). Skills for Jobs: Lifelong Learning for Opportunity and Growth.

DfEE(Department for Education and Employment)(1998a). The Learning Age: A Renaissance for a New Britain. London.

DfEE(Department for Education and Employment)(1998b). Further Education for the New Millenium. The Learning Age. London.

DfEE(Department for Education and Employment)(1999). Learning to Succeed: A New Framework for post-16 Learning. London.

DfES(Department for Education and Skills)(2003). 21st Century Skills: Realising our Potential. London: Department for Education and Skills.

DGAFP(Direction générale de l'administration et de la fonction publique)(2021). Rapport annuel sur l'Etat de la fonction publique. Ministère de la transformation et de la fonction publiques.

DGB & KWB(1997). DGB, DAG und Spitzenorganisationen der Wirtschaft, vertreten im KWB: Vereinbarung zur beruflichen Fortbildung gemäß § 46 BBiG und § 42 HwO. In: *BWP spezial 3.-4./1997*. BIBB.

DGB & KWB(2008). Berufliche Weiterbildung immer wichtiger. Vereinbarung zur beruflichen Fortbildung gemäß §§ 53/54 BBiG

- und §§ 42/42a HwO zwischen DGB und Spitzenorganisationen der Wirtschaft vertreten im Kuratorium der Deutschen Wirtschaft für Berufsbildung. Neufassung 2008, Berlin/Bonn 2008.
- DGB(Deutscher Gewerkschaftsbund)(1984). Bildung für alle - fördern statt auslesen. Bessere Bildung durch Mitbestimmung. Referate und Berichte von der 4. Bildungspolitischen Konferenz des Deutschen Gewerkschaftsbundes in Freiburg, 9.-11., 11/1983, Freiburg.
- Dunlop, J.T.(1944). *Wage Determination Under Trade Unions*. New York, 1944.
- Ebbinghaus, B.(1995). The Siamese Twins: Citizenship Rights, Cleavage Formation, and Party-Union Relations in Western Europe. *International Review of Social History*, 40, 51-89.
- Eichhorst, Werner, & Michael Kendzia(2016). Workforce segmentation in Germany: from the founding era to the present time. *Journal for Labour Market Research*, 49, 297-315.
- EKOS/GEN Consulting(2007) Sector Skills Agreements Implementation Progress Report. Research Report 24, Wath-upon-Deerne: Sector Skills Development Agency.
- Esping-Andersen, Gøsta(1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.
- Estevez-Abe, M., Iversen, T., & Soskice, D.(2001). Social Protection and Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State.
- Eurofound(2020). <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/emcc/erm/support-instrument/union-learning-fund-ulf>(검색일: 2021. 11. 01.)

FHO(2021). <https://fho.dk/om-fagbevaegelsens-hovedorganisation/english-about-fh/>(검색일: 2021. 10. 19.)

Fichter, Michael & Ian Greer(2004). Analysing social partnership: a tool of union revitalization? Carola Frege & John Kelly eds., *Varieties of Unionism: Strategies of Union Revitalization in a Globalizing Economy*(pp. 71-92), Oxford: Oxford University Press.

Finegold, D.(1996), Market Failure and government failure in skills investment, in Booth. Alison L & Snower, D. eds, *Acquiring Skill, Market Failures, their symptoms and policy responses*(pp. 235-253), Cambridge.

Finegold, David & David Soskice(1988). The failure of training in Britain: analysis and prescription. *Oxford Review of Economic Policy*, 4(3), 21-53.

Finer, Samuel(1982). Adversary Politics and the Eighties. *Electoral Studies* 1, Issue 2, 221-230.

FISSS(2021a). <https://fisss.org/about-us/the-federation-structure/>(검색일: 2021. 11. 01.)

FISSS(2021b). <https://fisss.org/sector-skills-council-body/directory-of-sscs/>(검색일: 2021. 09. 03.)

France Competences(2021). <https://www.francecompetences.fr/france-competences/le-conseil-dadministration/>(검색일: 2021. 09. 01.)

Freeman, R.B.(1980). Unionism and the Dispersion of Wages. *Industrial and Labor Relations Review* 34, 10/1980, 3-23.

Freeman, Richard B. & James L. Medoff(1984). *What Do Unions Do?*



- New York: Bacis Books.
- Fryer(1997). Learning for the Twenty-First Century, First Report of the National Advisory Group for Continuing Education and Lifelong Learning. NAGCELL.
- Gangl, Markus(2001). European Perspectives on Labour Market Entry: A Matter of Institutional Linkages between Training Systems and Labour Markets? Mannheim Centre for European Social Research Working Paper.
- GOS(Government Office for Science)(2016). The UK skills system: how aligned are public policy and employer views of training provision? Gov.uk(2021). <https://www.gov.uk/guidance/industrial-partnerships-an-overview>. (검색일: 2021. 09. 05.).
- Grandin, Philippe(2015). Les Crefop, au cœur de la gouvernance territoriale quadripartite. Centre Inffo. <https://orientactuel.centre-inffo.fr/Les-Crefop-au-coeur-de-la.html> (검색일: 2021. 11. 01.)
- Haipeter, Thomas(2019). *Interessenvertretung in der Industrie 4.0. Das gewerkschaftliche Projekt Arbeit 2020*. Baden-Baden: Nomos.
- Hall, Peter and David Soskice(eds.)(2001). *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford University Press.
- Hendeliowitz, Jan(2008). Danish Employment Policy.
- Heyes, J.(2007). Training, Social Dialogue and Collective Bargaining in Western Europe. *Economic and Industrial Democracy*, 28(2), 239-258.

Hicks, J.R.(1932). *The Theory of Wages*. London, 1932

HK(2021). <https://www.hk.dk/omhk/about-hk>. (검색일: 2021. 10. 19.)

Holford, John & Thushari Welikara(2013). 'Renaissance' without enlightenment: New Labour's 'Learning Age' 1997-2010. Ellu Saar, Odd Bjørn Ure & John Holford eds., *Lifelong learning in Europe*(pp. 140-164), Cheltenham: Edward Elgar.

Hyman, R.(2001). *Understanding European Trade Unionism-Between Market, Class and Society*. Sage publications Ltd.

Hyman, Richard(2003). The historical evolution of British industrial relations. Paul Edwards eds., *Industrial Relations: Theory and Practice*(pp. 37-57), Oxford: Blackwell.

Ibsen, C. L. & Tapia, M.(2017). Trade union revitalisation: Where are we now? Where to next? *Journal of Industrial Relations*, 59(2), 170-191.

IGM & Südwestmetall(2015). Tarifvertrag zur Qualifizierung für die Beschäftigten in der Metall- und Elektroindustrie in Baden-Württemberg.

Iller, Carola, Klaus Berger, Julia George, Axel Hauser, & Tobias Wiß(2016). Unterstützung der Interessenvertretung in der betrieblichen Weiterbildung in Deutschland und Österreich. Hans-Böckler-Stiftung.

INSEE(2021a). Répartition de la valeur ajoutée par branche en 2020. [https://www.insee.fr/fr/outil-interactif/5367857/tableau/10\\_ECC/11\\_ECO](https://www.insee.fr/fr/outil-interactif/5367857/tableau/10_ECC/11_ECO). (검색일: 2021. 09. 01.)

INSEE(2021b).<https://www.insee.fr/fr/statistiques/5400024#titre-bloc-21>

(검색일: 2021. 09. 01.)

INSEE(2021c).<https://www.insee.fr/fr/statistiques/4501566?sommaire=4504425&q=Statut+d%27emploi+et+type+de+contrat>(검색일: 2021.

09. 01.)

ICTWSS database(2016). version 5.1. <https://uva-aias.net/en/ictwss>

IW(Institut der deutschen Wirtschaft)(2018). Promoting Social Partnership in Employee Training. Denmark Country Report.

Joe Biden 홈페이지(2021). <https://joebiden.com/beyondhs>(검색일: 2021. 09. 21.).

Johansson, E.(2017). Advancing Equity Through Workforce Intermediary Partnerships: Best Practices in Manufacturing, Service and Transportation Industries. AFL-CIO Working for America Institute and Jobs with Justice Education Fund.

Johnson, K.V.(1996). Some thoughts on African-Americans' struggle to participate in technology education. *The Journal of Technology Studies*. Vol.22, No.1(Winter/Spring 1996), pp.49-54

Jørgensen, Christian & Gudmund Bøndergaard.(2018). Historical evolution of vocational education in Denmark until 1945. Michelsen, Svein & Marja-Leena Stenström eds., *Vocational Education in the Nordic Countries. The Historical Evolution*. Routledge(pp. 84-101).

Jørgensen, Christian(2018). The modernisation of the apprenticeship system in Denmark 1945-2015. Michelsen, Svein & Marja-Leena Stenström eds., *Vocational Education in the Nordic Countries*,

*The Historical Evolution, Routledge*(pp. 171-190).

Kädtler, Jürgen(2003). Tarifpolitik und tarifpolitisches System in der Bundesrepublik. Wolfgang Schroeder & Bernhard Weßels eds., *Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland*(pp. 344-375), Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Kaiser, Christian(2006). *Korporatismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine politikfelderübergreifende Übersicht*. Marburg: Metropolis-Verlag.

Keep, Ewart & Helen Rainbird(2003). Training. Paul Edwards ed., *Industrial Relations 2nd edition*(pp. 392-419).

Keep, Ewart(2015). Governance in English VET: On the functioning of a fractured 'system'. *Research in Comparative & International Education, 10*(4), 464-475.

Kelly, John(2004). Social Partnership Agreements in Britain: Labor Cooperation and Compliance. *Industrial Relations, 43*(1), 267-292.

Kim, H., Rojewski, J.W., & Hendrickson, L.(2004). Workforce Education and Development in the United States. J.W. Rojewski ed., *International Perspectives on Workforce Education and Development*(pp. 189-213), Greenwich, CT: Information Age.

Korpi, W.(1983). *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge and Kegan Paul.

Korpi, W., & Palme, J.(2003). New politics and class politics in the context of austerity and globalization: Welfare state regress in 18 countries, 1975-95. *American Political Science Review, 97*(3), 425-446.

- Kraak, Andrew(2013). Sector skills councils in international perspective: in search of best practice. Research Report commissioned by the Technical Task Team of the Human Resources Development Council(HRDC), the Presidency, Pretoria.
- Kreysing, M.(2001). Vocational Education in the United States: reforms and results. *European Journal Vocational Training*, 23, CEDEFOP, 27-35.
- Labour Party(1997). New Labour: Because Britain Deserves Better. London: Labour Party. <http://www.labour-party.org.uk/manifestos/1997/1997-labour-manifesto.shtml>. (검색일: 2021. 09. 01.)
- Langevin, Gabin(2019). Adhésion aux organisations patronales: une mesure de la couverture patronale. *Document d'études*, 228, DARES.
- Larcher, Gérard(2012). La formation professionnelle: clé pour l'emploi et la compétitivité. Rapport au Président de la République.
- Larkin, S.(2016). Regional Skills Development in the United States: A time of Innovation and Opportunity. *제1회 지역 및 산업 기반 인적자원개발체계 구축을 위한 국제컨퍼런스 자료집*, 8-51.
- Lawshe, C. H.(1975). A Quantitative Approach to Content Validity. *Personnel psychology*, 28(4). 563-575.
- Lee, C.(2005). International Migration, Deindustrialization and Union Decline in 16 Affluent OECD Countries, 1962-1997. *Social Forces*, 84, Issue 1, 71-88.
- Legifrance(1971). Loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 portant organisation

de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000687666/> (검색일: 2021. 09. 01.)

Legifrance(1984). Loi n°84-130 du 24 février 1984 portant reforme de la formation professionnelle continue et modification correlative du code du travail. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000320429/> (검색일: 2021. 09. 01.)

Legifrance(1990). Loi n° 90-579 du 4 juillet 1990 relative au crédit-formation, à la qualité et au contrôle de la formation professionnelle continue et modifiant le livre IX du code du travail. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGISCTA000006101475> (검색일: 2021. 09. 01.)

Legifrance(1991). Loi n° 91-1405 du 31 décembre 1991 relative à la formation professionnelle et à l'emploi. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000721454/> (검색일: 2021. 09. 01.)

Legifrance(1992). Loi no 92-675 du 17 juillet 1992 portant diverses dispositions relatives à l'apprentissage, à la formation professionnelle et modifiant le code du travail. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000541241> (검색일: 2021. 09. 01.)

Legifrance(2000). Loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000398162/> (검색일: 2021. 09. 01.)

Legifrance(2004). Loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue

- social. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000613810/>  
(검색일: 2021. 09. 01.)
- Legifrance(2007). Loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000465739/> (검색일: 2021.09.01.)
- Legifrance(2009). Loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000021312490/>  
(검색일: 2021. 09. 01.)
- Legifrance(2014). Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028683576/>  
(검색일: 2021. 09. 01.)
- Legifrance(2018). Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel. <https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000036847202/> (검색일: 2021. 09. 01.)
- Legifrance(2021). Convention collective nationale des activités industrielles de boulangerie et pâtisserie du 13 juillet 1993. [https://www.legifrance.gouv.fr/conv\\_coll/id/KALIARTI000025347274/?idConteneur=KALICONT000005635691](https://www.legifrance.gouv.fr/conv_coll/id/KALIARTI000025347274/?idConteneur=KALICONT000005635691) (검색일: 2021. 09. 01.)
- Legifrance(2021). [https://www.legifrance.gouv.fr/conv\\_coll/id/KALIARTI000025347274/?idConteneur=KALICONT000005635691](https://www.legifrance.gouv.fr/conv_coll/id/KALIARTI000025347274/?idConteneur=KALICONT000005635691) (검색일: 2021. 09. 01.).
- Leisink, P.(2002). The European Sectoral Social Dialogue and the Graphical

- Industry. *European Journal of Industrial Relations*, 8(1): 101-117.
- Leitch Review of Skills(2016). Prosperity for All in the Global Economy  
- World Class Skills: London: The Stationary Office
- Lind, Jens & Herman Knudsen(2018). Denmark: the long-lasting class  
compromise. *Employee Relations*, 40(4), 580-599.
- Lloyd, Caroline & Jonathan Payne(2007) Tackling the UK skills  
problem: can unions make a difference? S. Shelley & M. Calvey  
eds., *Learning with Trade Unions: A Contemporary Agenda in  
Employment Relations*(pp. 57-80), Aldershot: Ashgate.
- Luttringer, Jean-Marie(dir.)(2005). La négociation de branche sur la  
formation professionnelle. Document d'études, DARES.
- Madsen, Per(2005). The Danish road to 'flexicurity' where are we? and  
how die we get there? Thomas Bredgaard & Flemming Larsen  
eds., *Employment Policy from Different Angles*(pp. 269-289),  
Copenhagen: DJØF Publishing.
- Mailand, Mikkel(2009). Denmark: Flexicurity and industrial relations.  
<https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2009/denmark-flexicurity-and-industrial-relations>. (검색일: 2021. 09. 01.)
- Manow, Philip(2001). Welfare state building and coordinated capitalism  
in Japan and Germany. Wolfgang Streeck & Kozo Yamamura eds.,  
*The Origins of Nonliberal Capitalism*(pp. 94-120), New York:  
Cornell University Press.
- Marsden, D.(1999). *A theory of employment system. Micro-foundations  
of societal diversity*. Oxford.



- Marsden, D., & P. Ryan(1990). Institutional Aspects of Youth Employment and Training Policy in Britain. *British Journal of Industrial Relations*, 28(3), 351-369.
- Marsden, David(1990). Institutions and Labour Mobility: Occupational and Internal Labour Markets in Britain, France, Italy and West Germany. Renato Brunetta and Carlo Dell’Aringa eds., *Labour Relations and Economic Performance*(pp. 414-438), Houndmills: Macmillan.
- McIlroy John(2008). Ten years of New Labour: workplace learning, social partnership and union revitalisation in Britain. *British Journal of Industrial Relations*, 46(2), 283-313.
- Milkman, R.(2013). Back to the Future? US Labour in the New Guided Age. *British Journal of Industrial Relations*, 51(4), December 2013 0007-1080, 645-665.
- Mincer, J.(1981), Union Effects: Wages, Turnover, and Job Training, NBER, 808, Cambridge, MA.
- Mintzberg, H., & Walters(1985). Of Strategies, Deliberate and Emergent. *Strategic Management Journal*, 6, Issue 3, 257-272.
- MTEI(Ministère du travail, de l’emploi et de l’insertion)(2021). CNNCEFP (Commission nationale de la négociation collective, de l’emploi et de la formation professionnelle). <https://travail-emploi.gouv.fr/ministere/instances-rattachees/article/cnncefp-commission-nationale-de-la-negociation-collective-de-l-emploi-et-de-la>(검색일: 2021. 09. 01.).

Müller-Jentsch, Walther(2007). *Strukturwandel der industriellen eziehungen*. 'Industrial Citizenship' zwischen Markt und Regulierung. Wiesbaden: VS Verlag.

Munro, Anne & Helen Rainbird(2000). The New Unionism and the New Bargaining Agenda: UNISON-Employer Partnerships on Workplace Learning in Britain. *British Journal of Industrial Relations*, 38(2), 223-240.

NIACE(National Institute of Adult Continuing Education)(1998). Realising the Learning Age. A Response to the Government Green Paper from the National Institute of Adult Continuing Education. <https://eric.ed.gov/?id=ED426185>. (검색일: 2021. 09. 06.)

NRW DGB et al.(2020). Arbeit 2020: Die betrieblichen Projekte und ihre Ergebnisse.

O'Leary, Christopher J., & Robert A. Straits(2004). Intergovernmental Relations in Employment Policy: The United States Experience. Alain Noel, ed., *In Federalism and Labour Market Policy: Comparing Different Governance and Employment Strategies*(pp. 25-82), Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.

O'Leary, J., Straits, R.A. & Wandner, S.A.(2004). U.S. Job Training: Types, Participants, and History. Christopher J. O'Leary, Robert A. Straits, and Stephen A. Wandner, eds., *In Job Training Policy in the United States*(pp. 1-20), Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute.

OECD(2001). Denmark: Thematic Review on Adult Learning.

- OECD(2014). *Employment and Skills Strategies in the United States*.  
OECD Reviews on Local Job Creation.
- OECD(2019). LFS-Sex and Age Indicators(Dataset Level Metadata)
- OECD(2020a). PIAAC Survey round 1. <https://webfs.orcd.org/piaac/puf-data>
- OECD(2020b). *Raising the Basic Skills of Workers in England, United Kingdom*, OECD Skills Studies, Paris: OECD Publishing.
- OECD(2021a). <https://data.oecd.org/benwage/benefits-in-unemployment-share-of-previous-income.htm> (검색일: 2021. 11. 19.)
- OECD(2021b). <https://data.oecd.org/socialexp/public-spending-on-labour-markets.htm> (검색일: 2021. 11. 19.)
- OECD(2021c). [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EPL\\_OV](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EPL_OV).  
(검색일: 2021. 11. 19.)
- OECD(2021d). [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TENURE\\_DIS](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TENURE_DIS).  
(검색일: 2021. 11. 19.)
- OECD(2021e). <https://data.oecd.org/emp/employment-rate.htm> (검색일: 2021. 11. 19.)
- OECD(2021f). <https://data.oecd.org/emp/labour-force-participation-rate.htm#indicator-chart> (검색일: 2021. 11. 19.)
- OECD(2021g). <https://data.oecd.org/emp/temporary-employment.htm#indicator-chart> (검색일: 2021. 11. 19.)
- OECD(2021h). <http://data.oecd.org/socialexp/public-unemployment-spending.htm#indicator-chart> (검색일: 2021. 11. 19.)
- Ostrom, E.(1990). *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.

- Palazzeschi, Yves(2003). Histoire de la formation, formation de l'Histoire. *Savoirs 3*, L'Harmattan, 7-51.
- Payne, John(2001). What do trade unions want from lifelong learning? *Research in Post-Compulsory Education, 6(3)*, 355-373.
- Payne, Johnathan.(2007). Sector skills councils and employer engagement -delivering the 'employer-led' skills agenda in England. *SKOPE Research Paper 78*.
- Phillimore, J.(1997). Trade Unions and the national training reform agenda in Australia, 1983-1996. *International Journal of Training and Development, 1(1)*, 34-48.
- Pignoni, Maria Teresa(2016). La syndicalisation en France. *DARES analyses, 25*, DARES.
- Polanyi, K.(1944). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.
- Raffe, David(2011) Cross-national differences in education-work transitions. London ed., *The Oxford Handbook of Lifelong Learning*, NewYork: Oxford University Press.
- Rainbird, Helen & Mark Stuart(2011). The state and the union learning agenda in Britain. *Work, employment and society, 25(2)*, 202-217.
- Rainbird, Helen(2010). Vocational education and training in the United Kingdom. Gerhard Bosch & Jean Charest eds., *Vocational Training: International Perspectives*(pp. 242-270), London: Routledge.
- Reilly, P.(2001). Partnership under pressure. How does it survive? Institute for Employment Studies.

- Schneider, Martin and Mihai Paunescu(2012). Changing varieties of capitalism and revealed comparative advantages from 1990 to 2005: A test of the Hall and Soskice claims. *Socio-Economic Review*, 10(4), 731-753.
- SFA-CGT(2018). Quelques repères historiques sur la formation professionnelle. <https://sfa-cgt.fr/quelques-reperes-historiques-sur-la-formation> (검색일: 2021. 09. 01.)
- SIP 홈페이지(2021). <https://www.scienceindustrypartnership.com/home/>. (검색일: 2021. 09. 03.)
- SIP(Science Industry Partnership) (2020) Life Sciences 2030 Skills Strategy. <https://www.scienceindustrypartnership.com/media/2070/sip-life-sciences-2030-skills-strategy-digital-version.pdf> (검색일: 2021. 09. 03.)
- Sisson, K. & P. Marginson(2002). Co-ordinated Bargaining: A Process for our Times? *British Journal of Industrial Relations*, 40(2), 197-220.
- Sorge, Arndt & Wolfgang Streeck(1988). Industrial Relations and Technical Change: The Case for an Extended Perspective. In: Sorge, Arndt & Wolfgang Streeck(2016). Diversified quality production revisited the transformation of production systems and regulatory regimes in Germany, MPIfG Discussion Paper, No. 16/13, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne.
- Streeck, W.(1992a). Training and the New Industrial Relations. M. Regini ed., *The Future of Labour Movements*, Sage/International S.

Streeck, W.(1992b). *Social Institutions and Economic Performance*.  
London: Sage.

Streeck, W.(2005). The Sociology of Labor Markets and Trade Unions.  
N.J.Smelser and R.Swedberg eds., *The Handbook of Economic  
Sociology, 2nd Edition*.

Streeck, Wolfgang & Philippe Schmitter(1985). Community, market,  
state - and association? The prospective contribution of interest  
governance to social order. Streeck, Wolfgang & Philippe  
Schmitter. eds., *Private Interest Government. Beyond Market and  
State*(pp. 1-29), London: Sage.

Stuart, Mark(2011). The context, content and impact of union learning  
agreements. *Research paper, 15*, London: TUC unionlearn.

Stuart, Mark, & Tony Huzzard(2014). Unions, the skills agenda and  
workforce development. Warhurst, C., Finegold, D., Mayhew, K.  
and Buchanan, J. eds., *Oxford Handbook of Skills*, OUP.

Summers, C. W.(1980). Worker Participation in the U.S. and West  
Germany: A Comparative Study from an American Perspective.  
*The American Journal of Comparative Law*, Summer, 1980, Vol.  
28, No. 3. pp. 367-392.

Terrell, C.(2019). The Public Workforce System in the United States: A  
federal, State, Local Partnership. 제3회 지역 및 산업 기반  
인적자원개발체계 구축을 위한 국제컨퍼런스 자료집, 9-61.

Thelen, Kathleen(2004/2011). How Institutions Evolve. Cambridge  
University Press. 신원철 역(2011), *제도는 어떻게 진화하는가*,

*모티브북.*

- TUC(1997). *Partners for Progress: Next Steps for the New Unionism*. London: Trades Union Congress.
- TUC(2021). <https://www.tuc.org.uk/>.(검색일: 2021.08.16.)
- TUC(Trades Union Congress)(1992). *Bargaining for Skills: A Call to Action*. London. Trade Unions Congress.
- Tüselmann, H., A. Heise(2000). The German model of industrial relations at the crossroads: past, present and future. *Industrial Relations Journal*, 31(3), 162-176.
- UKCES(UK Commission for Employment and Skills)(2009). *Toward Ambition 2020: Skills, Jobs, Growth*. Wath-upon-Deerne: UK Commission for Employment and Skills.
- UKCES(UK Commission for Employment and Skills)(2010). *Ambition 2020: World Class Skills and Jobs for the UK*. Wath-upon-Deerne: UK Commission for Employment and Skills.
- UKCES(UK Commission for Employment and Skills). 2011. *Employer Ownership of Skills. Securing a Sustainable Partnership for the Long term*. Wath-upon-Deerne: UK Commission for Employment and Skills.
- Unionlearn (2021). <https://www.unionlearn.org.uk/union-learning-fund>. (검색일: 2021. 10. 08.).
- Unionlearn(2020). *Making learning and skills work. Annual Report 2020*.
- Urieta, Yves(2011). *40 ans de formation professionnelle: Bilan et perspectives*. Avis du Conseil économique, social et environnemental.

URSSAF (2021a). Qui sommes nous. <https://www.urssaf.org/home/lacoss-et-les-urssaf/qui-sommes-nous.html> (검색일: 2021. 09. 01.)

URSSAF (2021b). Conseil d'administration <https://www.urssaf.org/home/administrateurs/conseil-dadministration.html> (검색일: 2021. 09. 01.)

USDAW(2021). <http://www.usdaw.org.uk/SaveUnionLearning>. (검색일: 2021. 08. 05.).

Vakaloulis, M.(1998). Mouvement social et analyse politique. Claude Leneveu et Michel Vakaloulis eds., *Faire mouvement: Novembre-decembre 1995*, PUF.

Ver.di & IGM(2005). Berufliche Weiterbildung - Eine Gestaltungsaufgabe für Tarifverträge.

Via Competences (2021) Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles. <https://www.via-competences.fr/pro/politiques-publiques/politiques-regionales/comite-regional-de-l-emploi-de-la-formation-et-de-l-orientation-professionnelles-88162.kjsp> (검색일: 2021. 09. 01.)

Viskvalitet 홈페이지(2021). [www.viskvalitet.dk](http://www.viskvalitet.dk). (검색일: 2021. 08. 25.)

Visser, J.(2019). Amsterdam: Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies AIAS, ICTWSS Data base, version 6.1., 9/2019.

WAI(2021). Areas of Work. <https://www.workingforamerica.org/> (검색일: 2021. 09. 29.).

Webb, S., & Webb, B.(1894). *The History of Trade Unionism*. London: Longmans.

Weber, M.(2013). *From Max Weber: essays in sociology*. Routledge.



- Wiborg, Susanne, & Pia Cort(2010). The vocational education and training system in Denmark. Continuity and Change. Gerhard Bosch & Jean Charest eds., *Vocational Training. International Perspectives*(pp. 84-109), London: Routledge.
- Winterton, Jeff(2017). United Kingdom. Jeff Bridgford ed., *Trade union involvement in skills development: an international review*(pp. 171-193), ILO.
- Wolf, T.(2016). Workforce Innovation and Opportunity Act(WIOA) Combined State Plan(for the period of July 1, 2016 through June 30, 2020. Effective: July 1, 2016).
- Worker-participation.eu(2021). <https://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Countries/Denmark>. (검색일: 2021. 11. 25.).
- World Bank(1991). *Managing Development - The Governance Dimension*. Washington D.C.
- World Bank(2019). World Development Indicators. <https://data.worldbank.org/indicator> (검색일: 2019. 4. 20)

## 〈법령〉

- 「근로자직업능력개발법」(시행 2021. 04. 06. 법률 제17883호, 2021. 01. 05., 타법개정). <https://www.law.go.kr/lsSc.do?section=&menuId=1&subMenuId=15&tabMenuId=81&eventGubun=060101&query=%EA%B7%BC%EB%A1%9C%EC%9E%90%EC%A7%81%EC%97%85%EB%8A%A5%EB%A0%A5%EA%B0%9C%EB%B0%9C%EB%B2%95#undefined>

(검색일: 2021. 09. 15.)

「경제사회노동위원회법」(시행 2021. 07. 06. 법률 제17864호, 2021. 01. 05., 타법개정). <https://www.law.go.kr/LSW/lsSc.do?section=&menuId=1&subMenuId=15&tabMenuId=81&eventGubun=060101&query=%EA%B7%BC%EB%A1%9C%EC%9E%90%EC%A7%81%EC%97%85%ED%9B%88%EB%A0%A8%EC%B4%89%EC%A7%84%EB%B2%95#undefined>  
(검색일: 2021. 09. 15.)

「고용정책기본법」(시행 2021. 05. 18. 법률 제18175호, 2021. 05. 18., 일부개정). <https://www.law.go.kr/LSW/lsSc.do?section=&menuId=1&subMenuId=15&tabMenuId=81&eventGubun=060101&query=%EA%B7%BC%EB%A1%9C%EC%9E%90%EC%A7%81%EC%97%85%ED%9B%88%EB%A0%A8%EC%B4%89%EC%A7%84%EB%B2%95#undefined>  
(검색일: 2021. 09. 15.)

「산업발전법」(시행 2021. 10. 21. 법률 제18128호, 2021. 04. 20., 타법개정). <https://www.law.go.kr/LSW/lsSc.do?section=&menuId=1&subMenuId=15&tabMenuId=81&eventGubun=060101&query=%EA%B7%BC%EB%A1%9C%EC%9E%90%EC%A7%81%EC%97%85%ED%9B%88%EB%A0%A8%EC%B4%89%EC%A7%84%EB%B2%95#undefined>(검색일: 2021. 09. 15.)

「평생교육법」(시행 2021. 12. 9. 법률 제18195호, 2021. 6. 8., 일부개정). <https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%ED%8F%89%EC%83%9D%EA%B5%90%EC%9C%A1%EB%B2%95>

Code de la Sécurité sociale L213-2~7. [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000037063910/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000037063910/)

Code du Travail L2271-1. [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000042654516](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000042654516)

Code du Travail L2241-1. [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000006901738/2008-05-01](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006901738/2008-05-01)

Code du Travail R6123-3-6. [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000029468283](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000029468283)

Code du Travail R2272-1~10. [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section\\_lc/LEGITEXT000006072050/LEGISCTA000018485391/#LEGISCTA000038026700](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006072050/LEGISCTA000018485391/#LEGISCTA000038026700)



## 부 록

1. 독일 노르트라인-베스트팔렌주 노조의 직업훈련 참여 사례
2. 프랑스 직업훈련과 관련한 주요 노사협약 및 입법
3. CNNCEFP(Commission Nationale de la Négociation Collective, de l'emploi et de la Formation Professionnelle: 단체교섭·일자리·직업훈련위원회)
4. 노동계 인사들의 노동자 직업능력개발 관련 인식 조사 설문지
5. 델파이조사 1차 질문지
6. 델파이조사 2차 질문지
7. 델파이조사 3차 질문지



## 〈부록 1〉 독일 노르트라인-베스트팔렌주 노조의 직업훈련 참여 사례

### 1) 배경

독일 노르트라인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen)주의 인구는 약 1,800만 명으로 16개 주 가운데 가장 많다. 주요 도시로는 주도인 뒤셀도르프, 구서독의 수도였던 본을 비롯하여 쾰른, 도르트문트, 레버쿠젠 등이 있다.

2000년대 들어 디지털 경제의 부상은 독일 전역에 걸쳐 뜨거운 화두가 되었다. 클라우스 슈바프(Klaus Schwab)가 제기한 4차 산업혁명 담론은 경제의 디지털화에 따라 제조업의 혁신역량과 생산방식의 변화를 도모하는 제조업 4.0(Industrie 4.0)에 부리를 둔 것이었다. 제조업 혁신은 일자리와 일하는 방식에 대한 변화를 초래할 것으로 예상되었기 때문에 노동조합은 중대한 과제에 직면하게 되었다.

제조업 4.0이 야기할 미래 노동세계의 변화에 대한 논의가 노동 4.0(Arbeiten 4.0)에 관한 담론을 중심으로 활발히 전개되었다. 노동사회부가 주도한 “노동 4.0 대화 과정”(Dialogprozess Arbeiten 4.0)에 독일노총뿐만 아니라 통합 서비스 노조를 비롯한 산별노조도 참여했다. 이 과정에서 숙련은 고용의 양, 일하는 형태 등과 함께 주요 의제로 등장했다(황규성, 2017).

경제의 디지털화가 노동의 미래에 미칠 영향에 대한 논의와 대응은 이 지역에서도 묵직한 화두로 떠올랐다. 주정부는 “노르트라인-베스트팔렌 4.0”이라는 프로젝트를 진행하고 있었다. 제조업 4.0이 무엇이고, 어떤 영향을 미칠 것이며, 어떻게 대응해야 하는지 등은 지역의 산별노조와 독일노총 지역본부에게 공통된 숙제였다. 이 지역의 금속노조, 화학노조, 식음료 노조 지부는 2016년에 공동으로 “노르트라인-베스트팔렌 노동 2020”(Arbeit

2020 in NRW)이라는 프로젝트를 공동으로 착수했다. 이 프로젝트는 노동 사회부의 재정지원도 있었지만, 지역의 산별노조 지부들이 자체적으로 주도한 사례라는 점에서 눈길을 끈다.

## 2) 전개과정

지역 산별노조 지부들은 제조업 4.0이 노동계에 미칠 영향에 대응하는 데 있어서 두 가지 지점을 확인했다. 하나는 기업 수준에서 노동자 평의회에 대한 관심과 역량이 부족하다는 점이고, 다른 하나는 제조업 4.0이 노동조합에게는 중대한 도전요인이라는 점이다. 도전요인에 대응하기 위해서 노동조합은 수세적인 입장에서 벗어나 적극적으로 미래를 만들어가는 역할을 맡아야 한다고 인식하기에 이르렀다. 이를 위해 숙련향상이 핵심과제로 부각되었고, 숙련향상에는 평의회의 역할이 중요했다. 제조업 4.0은 단체협약보다는 궁극적으로 개별 사업장 수준에서 실행되기 때문이다(Haipeter, 2019: 68~69). 노동조합의 입장은 제조업 4.0이 노동조합에 중대한 위협인데, 이 위협을 돌파하는 데에는 숙련향상이 핵심적 과제이고, 숙련향상을 위해서는 평의회의 역할을 강화해야 한다는 것으로 요약된다.

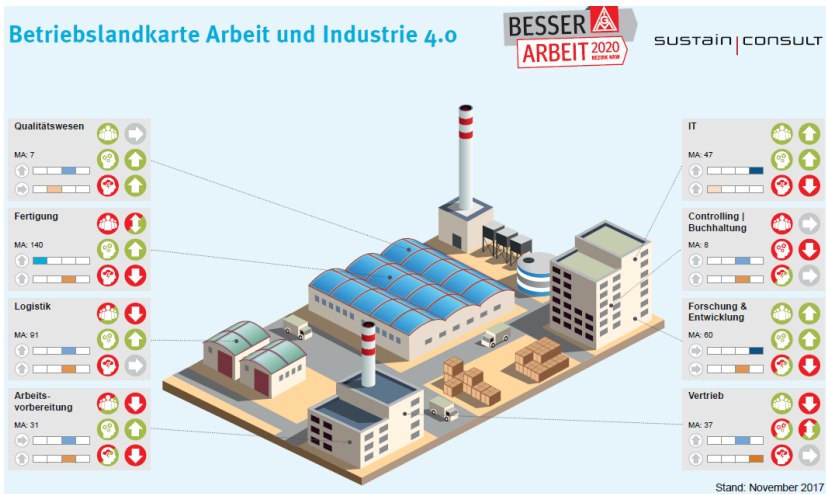
프로젝트를 수행하기 위해서는 다른 주체들과의 협력이 중요하기 때문에 주정부와의 협의를 거쳐 주정부, 노동조합, 사용자단체로 구성된 “경제 및 노동 연대”라는 대화 기구가 발족하게 되었다. 노동조합이 추진하는 프로젝트의 명칭은 “노동 2020”으로 정해졌으며, 프로젝트는 2016년에 우선 2년 예정으로 출발했으나 사업장의 참여 확대와 내용의 심화를 위해 2년을 연장했다(Haipeter, 2019: 70~71).

프로젝트는 다음의 세 단계로 진행되었다. 첫 번째는 진단단계이다. 디지털화로 변화가 야기될 것으로 예상되는 분야를 품질관리, 물류, 정보통신,



통제, 연구개발 등 기업의 주요 기능별로 나누어 고용의 양, 숙련수요의 변화, 노동조건 등 크게 세 범주로 분석한다. 두 번째는 이에 따라 변화가 필요한 지점을 식별하고 향후 정책과제를 도출한다. 세 번째는 협약체결 단계로서, 기업과의 대화와 교섭을 통해 사업장 협약을 체결한다(Haipeter, 2019: 75).

[그림] 노르트라인-베스트팔렌 노동 4.0 프로젝트의 디지털 지도



자료: NRW DGB et al.(2020:10).

추진단계에서 보듯이 “노르트라인-베스트팔렌 노동 2020” 프로젝트의 주요 기능은 디지털화로 인한 기술변동이 노동조건에 미칠 영향에 대한 분석을 통해 평의회와 공동결정권에 던지는 과제를 도출하는 것이다. 이에 따라 굵직한 주제로 고용안정 및 산업입지 경쟁력, 노동강도와 산업안전보건 등 노동조건, 숙련향상, 노동과정, 기타(노동시간 등) 등 다섯 가지가 제기되었다(Haipeter, 2019: 124~126).

이 중에서 숙련향상 주제는 거의 모든 기업에서 문제점으로 부각되었다. (Haipeter, 2019). 이에 분석을 통해 개별 기업별로 과제가 도출되었다.

### 3) 성과

“노르트라인-베스트팔렌 노동 2020” 프로젝트의 가장 바람직한 결과는 평의회와 사용자 사이에 사업장 협약을 체결하는 것이다. 그러나 문제의 성격과 평의회 및 경영진의 태도는 다양하기 때문에 성과도 기업마다 차이가 적지 않았다. 이에 교섭 자체가 이루어지지 않은 곳도 있었고, 교섭은 이루어졌으나 결과를 낳지 못한 경우도 있는 반면, 일부는 사업장 협약이 체결되기도 했다.

〈표〉 독일 “노르트라인-베스트팔렌 노동 2020” 프로젝트의 성과

사업장	교섭 여부	갈등영역/핵심문제	협약 체결
가구제조업 1	○	협약의 범위	○
전자산업 1	×	평의회 태도	×
전자산업 2	○	단체협약 적용, 재량근로시간	○
전자산업 3	○	없음.	○
장비제조업 1	○	교섭역량, 인력감축	○
장비제조업 2	비정형	없음.	×
자동차부품 1	비정형	경영진 태도	×
자동차부품 2	○	인력감축	×
자동차부품 3	○	없음.	○
기계제조업 1	○	아웃소싱	×
기계제조업 2	비정형	노동시간	×
기계제조업 3	×	평의회 태도	×
동력장치업 1	×	평의회 및 경영진 태도	×
동력장치업 2	비정형	신뢰문화	×
금속가공업 1	○	전략적 목표	○
자동화설비 1	○	없음.	○
식음료 1	×	경영진 태도	×
식음료 2	×	경영진 태도	×

자료: Haipeter(2019). pp.147~148.

참여한 기업 가운데 7개 기업에서는 숙련향상 및 계속훈련을 핵심의제로 사업장 협약이 체결되었다. 훈련의제가 개별 주제 가운데 가장 높은 비중을 차지했고, 투명성 확보(5곳), 정보보호(3곳), 산업안전보건(3곳), 노동시간(3곳)이 뒤를 이었다. 사업체 안에서 숙련향상을 추진하는 기구는 주로 노동수의 별도 기구를 설립하는 형식을 취한다. (Haipeter, 2019).

사업장 협약의 내용도 기업마다 다양했다. 자동화 설비업체의 평의회는 기업이 도입하려는 유연 생산방식을 수용하되, 경쟁력 약화로 인한 고용감축 위기를 숙련향상을 통해 대응하기로 했다. 이를 위해 사업장 협약에서는 기존 계속훈련 담당 기구에 아카데미를 설치하고, ERP 시스템을 다루는 과정을 신설하기로 했다(Haipeter, 2019: 177~179).

“노르트라인-베스트팔렌 노동 2020” 프로젝트의 효과를 총체적으로 평가하기에는 그 시기가 이른 것으로 보인다. 하지만 현 시점에서 노동조합이 디지털 전환에 대하여 취한 입장과 프로젝트를 추진하는 과정에 대한 평가는 가능할 것이다. 첫째, 디지털 전환에 대하여 공세적이고 적극적인 태도를 취했다는 점이다. 적극적인 입장은 프로젝트의 초기부터 성립하여 일관되게 관철되었고, 노동조합, 평의회, 개별 노동자의 참여를 적극적으로 견인했다. 노동조합의 적극적 입장은 나아가 주 수준에서 노동조합, 사용자단체, 주정부 사이의 조합주의 기구인 “노르트라인-베스트팔렌 경제 및 노동 이니셔티브”를 발족시키는 요인이 되었다(Haipeter, 2019: 280~281).

둘째, 노동조합은 단계별 접근과 효과적인 전략을 통해 프로젝트의 체감도를 높였다. 첫 번째 단계에서는 평의회와 노동자를 대상으로 한 워크숍에서 현장의 목소리를 들어 실태를 파악했다. 두 번째 단계에서는 현황을 파악하고 정책과제를 도출했다. 이를 반영하여 작성한 개별 기업의 디지털 지도는 당사자들에게 상당한 호소력이 있을 것으로 추정된다. 세 번째 단계에서

는 해당 기업에서 필요한 전략과제를 도출하고, 이를 바탕으로 사업장 협약을 추진했다. 이러한 일관되고 체계적인 접근은 프로젝트의 실효성을 높이는 데 일조했을 것이다.

셋째, 디지털 전환에 대응하는 노동조합과 평의회는 숙련향상에 초점을 두었다. 체결된 사업장 협약의 핵심의제 가운데 숙련 및 향상훈련이 가장 높은 비중을 차지했다. 이는 프로젝트의 초기부터 노동조합에게 디지털 전환의 핵심역하는 숙련에 있다는 인식에서 출발했다는 점에서 당연한 귀결일지 모른다. 한 가지 더 지적할 점은, 숙련이 고용안정과 임금 등 전통적인 노사관계 의제와 독립된 영역이 아니라 서로 관련되어 있다는 인식을 밑바탕에 깔았다는 점이다. 프로젝트를 통해 사업자 협약이 체결된 분야는 직업훈련이 가장 많지만, 이는 직업훈련을 통한 숙련향상이 고용안정 및 임금과 밀접히 관련되어 있다는 전제를 바탕으로 한 것이다.

넷째, 노동 2020 프로젝트를 노동조합의 활동반경을 넓히는 계기로 삼았다. 산업별 노동조합과 기업별 노동자 평의회라는 이원적 이익대표체제는 양자의 관계가 긴밀해야 원활하게 작동할 수 있다. 그러므로 평의회와의 밀접한 관계는 조합원 증가를 통한 조직확대를 위해서도 중요하다. 하지만 노동조합과 평의회 관계가 항상 매끄러운 것은 아니다. 전자산업과 기계 제조업체의 한 곳에서는 평의회가 비협조적인 태도를 취함으로써 교섭의 장이 열리지 못했다. 그러나 평균적으로는 노동조합의 활동을 통해 평의회뿐만 아니라 노동자에게도 노동조합이 한발 더 다가서는 효과를 낳았다. 예를 들어 가구 제조업체의 경우에는 프로젝트에 참여한 결과 직업훈련 프로그램이 작동하여 일자리 상황이 훨씬 개선되었다고 한다(Haipeter, 2019: 247). 이는 노동자의 숙련향상을 위해 노동조합이 전개하는 노력이 노동조합의 조직역량 강화에도 기여한다는 것을 의미한다.

그럼에도 노르트라인-베스트팔렌 지역의 노동조합 활동이 한계가 없는 것은 아니다. 무엇보다 평의회를 지원하여 사업장 협약을 체결하도록 한다는 데에서 출발했기 때문에 산업별 단체협약으로 발전하지는 못했다. 이는 제조업 4.0과 노동 4.0이 실행되는 단위가 궁극적으로 기업이라는 인식에서 출발했다는 점에 기인하는 것으로 판단된다. 그러나 사업장 협약이 체결될수록 역으로 산업별 단체협약으로 발전할 가능성을 배제할 수는 없을 것이다.

## 〈부록 2〉 프랑스 직업훈련과 관련한 주요 노사협약 및 입법

1939년 5월 직업훈련에 관한 재정과 행정적 틀을 구성하는 법령(décret-loi)이 제정되었고, 제2차 세계 대전 이후 1946년 헌법 서문에 사회보장권과 함께 최초로 직업훈련권이 헌법적 권리로 인정되었다.<sup>25)</sup> 이에 따라 재건계획과 함께 성인직업훈련협회(AFPA: Association pour la formation professionnelle des adultes)도 설립되었다. 1959년 사회증진법(loi Debré sur la promotion sociale) 제정을 통해 훈련센터를 건립하고 야간 수업을 개설하게 되었다.

1963년 산업 부문 재배치에 대한 재정마련을 위해 전국고용기금(fonds national pour l'emploi)을 설립했다. 이어 1966년 12월 3일 자 n°66-892 법률을 통해 훈련 분야에 정부가 개입하고, 훈련은 공공서비스라는 원칙을 확립하였다(Benoist, 2004).

1968년 5월 파업 이후 전개된 전국 노사협약에서 직업훈련에 대한 교섭을 개시하기로 천명하였다. 뒤이어 열린 교섭에서 기업의 숙련인력 필요에 부응하여, 성장과 소비사회와 연관된 개인적 지위상승 욕구 충족, 학업체제 불평등 개선을 위한 논의가 전개되어 1970년 7월 9일 전 직업협약이 타결되었다. 이처럼 프랑스에서 직업훈련은 1968년 5월 파업 이후 전개된 전 직업 단체교섭을 통해 제도화됐다. 1970년 7월 노사합의에 따라 프랑스 직업훈련의 상징적인 법률이라 할 수 있는 들로르 법률(loi Delors)이 탄생했다(Urieta, 2011).

---

25) "Nation ... la culture" 현재 헌법에는 존재하지 않음. 한편 한국의 헌법에서는 국가의 평생교육 진흥에 대한 임무를 부여했을 뿐 직업훈련에 대한 내용은 없다.

**〈표〉 직업훈련에 관한 주요 노사협약과 입법(출처: 직업훈련정보센터 정보에 따라 저자 작성)**

<ul style="list-style-type: none"> <li>* 1970년 7월 9일 직업훈련 조직에 관한 전 직업협약(ANI) 체결           <ul style="list-style-type: none"> <li>· 1971년 7월 16일 자 평생교육 내 직업훈련 조직에 관한 법률(들로르 법률)</li> </ul> </li> <li>* 2003년 9월 20일 평생직업훈련에 관한 전 직업협약 체결           <ul style="list-style-type: none"> <li>· 2004년 5월 4일 자 평생직업훈련과 사회적 대화에 관한 법률</li> </ul> </li> <li>* 2009년 1월 7일 직업훈련개발, 직업진출, 직업경로 안정화에 관한 전 직업협약 체결           <ul style="list-style-type: none"> <li>· 2009년 11월 24일 자 진로 및 평생직업훈련에 관한 법률</li> </ul> </li> <li>* 2013년 12월 14일 직업훈련개혁에 관한 전 직업협약 체결           <ul style="list-style-type: none"> <li>· 2014년 3월 5일 자 직업훈련, 고용 및 민주주의에 관한 법률</li> </ul> </li> <li>* 2015년 1월 7일 직업경로 안정화 기금에 관한 전 직업협약 체결           <ul style="list-style-type: none"> <li>· 2016년 8월 8일 자 노동, 사회적 대화의 현대화 및 직업경로 안정화에 관한 법률</li> </ul> </li> <li>* 2018년 2월 22일 직업발전동반, 직업능력투자, 견습개발에 관한 전 직업협약 체결           <ul style="list-style-type: none"> <li>· 2018년 9월 5일 자 직업미래선택의 자유에 관한 법률</li> </ul> </li> </ul>
--

출처: Urieta, 2011 : 14-20, 저자가 재구성

1971년 7월 16일 자 평생교육 내 직업훈련 조직에 관한 n°71-575 법률(소위 들로르 법: loi Delors relative à l'organisation de la formation professionnelle contenue dans le cadre de l'éducation permanente)의 핵심내용은 직원 10인 이상 기업의 경우, 기업이 의무적으로 총급여의 0.8%를 훈련비용으로 부담한다는 내용을 담고 있다. 이 법률은 직업훈련에 대한 민간 재정 부담의 원칙을 부여하고, 수요와 공급의 법칙에 따른 직업훈련 시장을 창출했다. 당시에는 공공 부문과 자영업, 프리랜서는 제외됐다(Legifrance 1971).

1981년 대선 이후 새로이 구성된 사회당 정부는 노동부 산하로 직업훈련부(ministère de la formation)를 신설하고, 장관으로 마르셀 리구(Marcel Rigout)를 임명했다. 뒤이어 '1984년 2월 24일 자 n°84-130 법률(소위 리구 법)'을 통해 개인훈련휴가(CIF: Congé Individuel de Formation) 권리를 확대하고, 기업이나 업종에서 직업훈련에 관한 교섭 의무를 부여했다. 또한 노사협의회(comité d'entreprise)에 대해 직업훈련에 관한 회의를 연 2회 개최

할 것을 규정하고, 1989년 직업훈련 크레딧을 도입했다(Legifrance, 1984).

1990년 7월 4일 자 직업훈련의 품질과 관리에 관한 법률을 통해 직업훈련기술 규정에 대해 2-5년의 품질인증 권한을 부여하는 '직업훈련기관 인증 전문사무소(OPQFC: Office Professionnel de Qualification des organismes de Formation)'를 두고, 훈련기관의 자격에 관한 규정을 신설했다. 또한 직업훈련에 관한 소비자 권리를 도입했다(Legifrance, 1990).

'1991년 12월 31일 자 직업훈련 및 고용에 관한 n°91-1405 법률'은 기간제 노동자의 직업훈련권을 노동법에 포함했다. 직업훈련 재정기여의무를 보편화하여 직원 10인 미만 기업과 자유직까지 확대했다(Legifrance, 1991).

1992년 7월 17일 자 법률은 견습(apprentissage)에 관한 핵심원리를 규정했다. 1993년 12월 20일 자 법률은 직업훈련 재정을 개혁했다. 재정담당 기관을 이전의 직업훈련보장기금(fonds d'assurance formation)에서 공인노사징수기관(OPCA)으로 변경하고, 교육 및 연구 휴가를 확대했다. 또한 기업의 직업훈련계획(PFE: Plan de Formation de l'Entreprise)을 포함하여 노동자가 근무시간에 직업훈련활동을 이수할 수 있도록 직업훈련시간 원칙을 확립했다(Legifrance, 1992).

2000년 1월 19일 자 오브리II 법률을 통해 노동자의 고용 변화 적응에 있어 사용자 의무를 법률로 명시하고, 법률에 따라 모든 직업훈련 활동은 실제 노동시간으로 구성되었다. 직업훈련과 연동되어 노동자의 보수를 변경할 수 없으며, 노동자의 직업훈련 참여 거부가 해고의 실제적이고 심각한 원인이 될 수 없다는, 다시 말해 노동자의 과실이 아니라는 노동자를 위한 두 가지 보호조치를 설정하였다(Legifrance, 2000).

2003년 9월 20일과 12월 5일에 노사는 직업훈련에 관한 전 직업협약을 체결하였다. 최초로 급진적 성향의 노조인 CGT가 전 직업협약에 서명을 하



였다. 9월 20일 합의를 통해 노동자에게 개인직업훈련권(DIF: Droit Individuel à la Formation)이 규정되고, 취약계층과 청년들에게 직업진출 계약(contrat de professionnalisation)이 도입되었다. 그리고 12월 5일 합의는 직업훈련과 관련한 업종별 교섭에 대해 규정했는데, 이에 대해선 후술 하고자 한다. 해당 합의는 2004년 5월 4일 자 평생직업훈련과 사회적 대화에 관한 n°2004-391 법률(loi relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et le dialogue social)로 이어졌다. 2004년 법률은 평생 직업훈련에 대한 권리를 도입했다(Legifrance, 2004). 이를 통해 사용자와 노동자가 직업훈련 활동을 선택할 수 있도록 하고, 노동자에게 직업훈련 경로를 개발할 수 있는 더 많은 권한을 제공하며 직업훈련 요구에 대한 대응력을 높였다. 개인직업훈련휴가(CIF: Congé Individuel de Formation)에 대해 사용자 기부율을 0.2%로 높이면서, 이의 권한을 기간제 노동자(CDD)에게도 확대하고, 실업자의 경우에도 재직 시 획득했던 개인직업훈련휴가의 권리가 이전될 수 있도록 합의했다. 이에 대해 노조 CFE-CGC에선 ‘모든 시민들을 위한 개인직업훈련휴가’라고 만족을 표명했다(Centre Inffo, 2010).

특히 서명에 참여했던 CGT의 교섭 대표인 마리즈 뒤마(Maryse Dumas)는 개인직업훈련권(DIF) 도입에 대해 성취감을 표명하기도 했다(Centre Inffo, 2010). DIF는 개인직업훈련휴가(CIF)와 직업훈련계획(plan de formation)으로 구체화됐다.

2007년 2월 2일 자 공공 부문의 현대화에 관한 n°2007-148 법률은 개인 직업훈련권(DIF)을 공무원까지 확장했다. 개혁의 중요한 진전 중 하나는 DIF 내에서 다음해로 누적할 수 있는 연 20시간의 훈련시간을 제공함으로써 노동자가 직업훈련의 실질적인 행위자가 될 수 있도록 책임을 부여했다는 점이다. 또한 직업훈련과 관련한 웹서비스를 개발하여 이를 통해 직업훈

련을 제공했다(Legifrance, 2007).

2009년 11월 24일 자 진로 및 평생직업교육에 관한 n°2009-1437 법률(loi relative à l'orientation et la formation professionnelle tout au long de la vie)은 직업훈련체제를 혁신하고, 공인노사징수기관(OPCA)의 임무를 확대하였다. 무엇보다 DIF의 이전을 보장할 구체적 방안이 규정됐다. 이미 2003년 협약에서 노동자가 실업 상황이나 전직 이후에도 DIF를 유지할 수 있도록 했지만, 그때 비용에 대한 책임에 대해 실업에 대해선 과거 사용자가, 전직 이후에는 새로운 사용자가 비용 책임에 대해 거부하면 DIF가 유지되지 못했다. 이런 경우에 대비하여 사용자는 해고 시 해고통지서(lettre de licenciement)와 함께 미사용 DIF 시간을 명시하고, 그에 대한 비용을 OPCA에 지불하도록 했다. 또한 실업자가 구직기간 동안 DIF 시간을 모두 사용하지 않았다면, 경력증명서(certificat de travail)에 남은 시간을 명시하도록 했으며, 비용관리를 OPCA에 부여함으로써 실업이나 이직 상황에서 DIF에 대한 재정이 보장되도록 했다(Legifrance 2009).

2013년 12월 14일 CFDT, CFE-CGC, CFTC의 세 노조는 직업훈련개혁에 대한 협약에 서명을 했다. 협약에는 개인훈련계좌(CPF: Compte Personnel de Formation) 설치와 직업면담, 직업발전위원회(CEP: Conseil en Évolution Professionnelle) 설립에 관한 내용이 담겨져 있었다. 협약내용은 2014년 3월 5일 자 직업훈련, 고용, 민주주의에 관한 2014-288호 법률(loi relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie)로 제정되어 2015년 1월 1일부터 시행됐다. 해당 법률은 2015년 1월 1일부터 DIF를 대체할 개인훈련계좌(CPF)를 도입했다. DIF와 달리 CPF는 모든 개인들이 실업이 되더라도 평생직업생활기간 전체에서 혜택을 누릴 수 있다. DIF의 경우 6년 동안 최대 120시간이던 훈련시간이 8년 동안 최대 150시간

까지 매년 적립될 수 있다. CPF를 통해 모든 노동자들은 2년마다 직업면담을 하고, 6년마다 직업평가를 통해 혜택을 받는다(Legifrance 2014). 그러나 2014년 3월 5일 자 법률에서 도입한 CPF에 대해 기업은 이행하지 않았고, 대다수의 경우 CPF를 도입하지 않았다. 더욱이 사용자 기여율을 1.6%에서 1%로 낮추었다(Centre Inffo 2020).

2018년 9월 5일 자 직업미래선택의 자유에 관한 n°2018-771 법률(*loi relative à la liberté de choisir son avenir professionnel*)을 도입하여 개혁을 진행했는데, 무엇보다 CPF의 도입을 실질화했다(Legifrance 2018). CPF는 더 이상 시간 단위가 아니라 유로 단위로 적립되고, 잔액은 '나의 교육계정 사이트'(<https://www.moncompteformation.gouv.fr>)에서 볼 수 있다.

### 〈부록 3〉 CNNCEFP(Commission Nationale de la Négociation Collective, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle: 단체교섭·일자리·직업훈련위원회)

CNNCEFP는 다음과 같은 역할을 담당한다(이하 참고: Code du Travail L2271-1).

1. 노동부 장관에게 업종협약의 규정을 존중하면서 단체협약을 발전시킬 수 있는 모든 조치에 대한 제안
2. 개별적 그리고 집단적 노사관계, 특히 단체교섭, 고용정책, 진로, 직업 교육 및 훈련에 관한 일반 규칙에 관한 시행령, 법안에 대해 의견 제출
3. 단체협약에 대한 효력 확대와 확장 혹은 효력 폐지에 관한 의견 제출
4. 단체협약해석위원회 성원의 과반수 요청에 따라 단체협약 조항 해석에 관한 의견 제시
5. 최저 임금의 영향에 대한 전문가의 연례보고서에 따라 최저 임금 규정에 관한 입장에 관한 입장
6. 공기업의 임금 변화와 단체협약에 따른 최저 보수 및 실질 임금의 변화 모니터링
7. 단체교섭 연례보고서 검토
8. 매년 '동일노동 동일임금', 남녀 직업평등, 인종, 국가, 종족에 대한 속함 혹은 속하지 않음과 무관하게 노동자 처우 평등원칙, 장애인 노동권 보장조치 등이 단체협약에서의 적용 여부 감독, 불평등 조사와 원인 분석. 노동부에 평등원칙 증진에 관한 모든 제안

9. 노동부 장관에게 고용 유지 및 복귀 증진에 관해 제안하기 위하여 해마다 50세 이상의 활동을 변화에 대한 모니터링

10. 다음에 대한 의견 발표

- a) 노동법전 L5312-3에 규정된 다년 협약 계획안
- b) 노동법전 L5422-20에 규정된 실업보험 협약 승인
- c) 노동법전 L6122-1에 규정된 I, II 적용에 따라 정부가 입안한 직업 훈련 계획

위원회 본회의 구성은 다음과 같다(Code du Travail R2272-1).

- 노동부 장관 혹은 그 대리자, 위원장
- 농림부 장관 혹은 그 대리자
- 경제부 장관 혹은 그 대리자
- 참사원(Conseil d'Etat) 사회분과장
- 전 직업 수준에서 대표성을 지닌 사용자단체 대표 6명, 노조 대표 10명  
노조에서 자율노조연합(UNSA), 단일노조연맹(FSU)의 대표와 사용자단체에서 FNSEA(농업), UDES(사회적경제), FESAC(문화예술)의 대표들은 의결권 없는 자문의 역할로 참가할 수 있다(Code du Travail R2272-9).

CNNCEFP 산하에 여러 하위위원회가 존재하는데, 고용, 진로, 직업교육 및 훈련 정책을 담당하기 위해 고용·진로·직업훈련하위위원회(sous-commission de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelles)를 둔다(Code du Travail R2272-10). 해당 하위위원회는 다음과 같이 구성된다.

1. 고용 담당 장관, 위원장
2. 직업훈련 담당 장관
3. 교육 담당 장관
4. 고등교육 담당 장관

5. 노조대표 5명(전 직업 수준 대표노조당 1명)
6. 사용자단체 3명(전 직업 수준 대표단체당 1명)
7. 프랑스광역협회 제안에 따라 직업훈련 관련 광역의회 대표 4명
8. 프랑스데파르망(중간)협회의 제안으로 데파르망 대표 1명

③ 직업훈련기여금 징수기관, 가족수당 및 사회보장기여금 징수연합 (URSSAF)

가족수당 및 사회보장기여금 징수연합(URSSAF)의 경우, 22개의 광역징수연합(URSSAF régionales)으로 이루어져 있는데, 지역 기관의 이사회는 노사를 중심으로 총 20명의 이사로 구성되어 있다. 이사는 사회보장법전의 규정(code de la Sécurité sociale L213-2)에 따라 5년의 임기로 다음과 같이 구성된다.

- 노동자 대표 8명
- 사용자 대표 및 자영업자 대표 8명<sup>26)</sup>
- 전문가 4명
- 기관 직원 대표 3명(의결권 없음.)

이사회 의장과 부의장은 첫 번째 회의에서 호선으로 선출한다. 이때 전문가 위원은 선거권과 피선거권이 없다(Code de la Sécurité sociale L231-7).

URSSAF의 중앙기관인 사회보장기관중앙기구(ACOSS: Agence centrale des organismes de sécurité sociale)의 이사회는 총 30명으로 구성되는데, 사용자단체 10명 및 자영업자 단체 3명, 노조 13명, 전문가 4명으로 구성되고, 의결권 없는 자문으로 기관 직원 대표 3명 및 자영업자 기관 직원 대표 1명<sup>27)</sup>도 참여한다(URSSAF 2021b).

26) 사회보장법전 시행령 D231-2, D231-3에 따라, 노조는 CGT 2, FO 2, CFDT 2, CFTC 1, CFE-CGC 1 비율로, 사용자단체는 MEDEF 3, CGPME 1, UPA 1, 자영업자(독립노동자)는 cgpm 1, UPA 1, UNAPL-CNPL 1의 비율로 구성된다.

27) 자영업자 사회보장위원회(CPSTI: Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants)

징수기관은 노사단체가 주도하는 민간기관으로 정부가 운영에 참여하지 않는다. 다만, 사회보장법에 따라 URSSAF 네트워크는 사회보장부와 재정부의 공동 감독(감사, 관리)하에 운영되고, 징수기관 업종 전체는 1997년부터 4년마다 정부와 경영·목적 협약(COG: Conventions d'Objectifs et de Gestion)을 맺어 운영된다(URSSAF 2021b).

### 310 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여 제고 방안

#### <부록 4> 노동계 인사의 노동자 직업능력개발 관여 관련 인식 조사 설문지

노동계 인사의 노동자 직업능력개발 관여 관련 인식 조사	
<p>안녕하십니까? 귀하의 무궁한 발전을 기원합니다.</p> <p>본 조사는 우리나라 직업훈련 거버넌스에 참여하시거나 노동조합에서 직책자로 활동하시는 노동계 인사들을 대상으로 진행하고 있습니다. 본 조사에서는 귀하가 생각하시는 노동조합의 직업능력개발 관여 관련 인식과 참여 제고 방안에 대해 조사하여, 정부의 노동조합 및 직업능력개발 관련 정책 발전에 기여하고자 합니다. 본 조사에 사용된 모든 내용은 통계목적 이외에는 절대 다른 용도로 사용하지 않을 것이며, 응답하신 모든 내용은 '통계법' 제33조(비밀의 보호) 및 제34조(통계종사자 등의 의무)에 의거하여 비밀이 철저히 보장됨을 알려드립니다. 바쁘시더라도 설문에 응답하여 주시면 대단히 감사하겠습니다.</p> <p style="text-align: center;">2021년 8월</p> <div style="display: flex; justify-content: center; align-items: center; gap: 20px;"> <span><b>한국직업능력연구원</b></span> </div>	

#### Q. 귀하의 일반적인 특성에 대한 질문입니다.

소속기관(조직) 유형	① 한국노총 사무총국 ② 한국노총 지역본부 및 지부 ③ 한국노총 회원조합 ④ 민주노총 사무총국 ⑤ 민주노총 지역본부 및 지부 ⑥ 민주노총 가맹조직 ⑦ 기타( )
소속기관(조직)명	( ) * 소속기관(조직)명은 조사 참여 여부 확인용으로만 사용되며, 외부에 공개되지 않습니다.
응답자 성명	( ) * 응답자 성명은 조사 참여 여부 확인용으로만 사용되며, 외부에 공개되지 않습니다.
직급	① 임원(위원장, 수석부위원장, 사무총장 등) ② 부위원장 ③ 본부장 ④ 사무국장 ⑤ 실장 ⑥ 국장 ⑦ 부장 ⑧ 차장 ⑨ 기타( )
사업장 노조위원장 여부	① 그렇다 ② 아니다
국가 및 지역단위 고용-훈련 관련 거버넌스 활동사항 (복수체크 가능)	① 경사노위 위원 → 활동 시작 시기 ( )년도 ② 지역노사민정협의회(또는 지역고용심의회) 위원 → 활동 시작 시기 ( )년도 ③ 지역인적자원개발위원회 위원 → 활동 시작 시기 ( )년도 ④ 산업별 인적자원개발위원회 위원 → 활동 시작 시기 ( )년도 ⑤ 기타( ) → 활동 시작 시기 ( )년도 ⑥ 고용-훈련 관련 거버넌스에 참여하고 있지 않음
거버넌스 활동 유형	가. 경제사회노동위원회(경사노위) 활동 ① 본협의회(분위원회) ② 본협의회(분위원회) 외 활동 나. 지역노사민정협의회(또는 지역고용심의회) 활동 ① 본협의회(분위원회) ② 본협의회(분위원회) 외 활동 다. 지역인적자원개발위원회 활동 ① 본협의회(분위원회) ② 본협의회(분위원회) 외 활동 라. 산업별 인적자원개발위원회 활동 ① 본협의회(분위원회) ② 본협의회(분위원회) 외 활동
성별	① 남성 ② 여성
연령	만 ( )세
거주지역	① 서울특별시 ② 부산광역시 ③ 대구광역시 ④ 인천광역시 ⑤ 광주광역시 ⑥ 대전광역시 ⑦ 울산광역시 ⑧ 세종특별자치시 ⑨ 경기도 ⑩ 강원도 ⑪ 충청북도 ⑫ 충청남도 ⑬ 전라북도 ⑭ 전라남도 ⑮ 경상북도 ⑯ 경상남도 ⑰ 제주특별자치도





### 312 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여 제고 방안

4. 우리나라 일부 노동조합 위원들은 다양한 고용 및 노동 정책 거버넌스에 참여하고 있습니다. 귀하가 보시기에, 고용 및 노동 정책 거버넌스에 참여하는 위원들은 다음의 사안에 대해 얼마나 전문성과 역량을 갖추었다고 생각하십니까?

구분	전문성과 역량이 전혀 없다	전문성과 역량이 별로 없다	보통	전문성과 역량이 어느 정도 있다	전문성과 역량이 매우 높다
(1) 임금인상	①	②	③	④	⑤
(2) 고용안정	①	②	③	④	⑤
(3) 일자리 창출	①	②	③	④	⑤
(4) 작업환경 개선	①	②	③	④	⑤
(5) 노동자 직업능력개발	①	②	③	④	⑤
(6) 임금 외 노동자 복지제도 개선	①	②	③	④	⑤
(7) 비정규직 보호	①	②	③	④	⑤
(8) 산업안전보건	①	②	③	④	⑤
(9) 임금격차 해소	①	②	③	④	⑤
(10) 기타( )	①	②	③	④	⑤

5. 최근 20-30대 사무직으로 구성된 노동조합 설립 사례가 늘고 있으며, 이들은 실리 중심으로 워라밸과 수평적 소통을 선호한다고 합니다. 이러한 사례는 향후 우리나라 노조의 전반적인 조직체계와 조직문화를 변화시킬 것이라 예상하십니까?

- ① 전혀 변화시키지 않을 것 같다 (☞ 5-1번으로)
- ② 별로 변화시키지 않을 것 같다 (☞ 5-1번으로)
- ③ 현재와 비슷할 것 같다 (☞ 5-1번으로)
- ④ 어느 정도 변화시킬 것 같다 (☞ 5-2번으로)
- ⑤ 매우 많이 변화시킬 것 같다 (☞ 5-2번으로)

5-1. (5번에서 ①, ②, ③ 응답자) 그렇게 응답하신 이유가 무엇입니까? 모두 응답하여 주시기 바랍니다.

- ① 이슈는 되고 있으나, 아직 참여하는 조합원 수가 적기 때문
- ② 이들 노조가 사업장 내에서 공식 노조로 인정받기 힘들 것이라 예상되므로
- ③ 이들의 요구는 기존 노조의 입장과 다르므로
- ④ 이들의 움직임이 오래가지 않을 것이라 예상되므로
- ⑤ 이들의 움직임이 현재 노조의 조직체계와 전반적 문화에 영향을 미치기에는 미미하므로
- ⑥ 기타( )

5-2. (5번에서 ④, ⑤ 응답자) 그렇게 응답하신 이유가 무엇입니까? 모두 응답하여 주시기 바랍니다.

- ① 이들이 현재 청년들의 전반적인 요구를 잘 대변하고 있기 때문
- ② 이전에도 이들의 요구에 대해 노조 내부적으로 공감대가 형성되어 왔으므로
- ③ 단체협약 및 교섭에 대한 이들의 접근 방식이 혁신적이므로
- ④ 새로운 노조가 기존 노조의 활동을 촉진할 것이라 예상되므로
- ⑤ 기타( )

6. 20~30대로 구성된 사무직 노동조합들은, 아래의 사안에 대해 현재와 비교했을 때 어느 정도의 관심을 보일 것이라 예상하십니까?

구분	현재보다 전혀 관심을 가지지 않음	현재보다 별로 관심을 가지지 않음	보통	현재보다 어느 정도 관심을 가짐	현재보다 매우 관심을 가짐
(1) 임금인상	①	②	③	④	⑤
(2) 고용안정	①	②	③	④	⑤
(3) 일자리 창출	①	②	③	④	⑤
(4) 작업환경 개선	①	②	③	④	⑤
(5) 노동자 직업능력개발	①	②	③	④	⑤
(6) 임금 외 노동자 복지제도 개선	①	②	③	④	⑤
(7) 비정규직 보호	①	②	③	④	⑤
(8) 산업안전보건	①	②	③	④	⑤
(9) 임금격차 해소	①	②	③	④	⑤
(10) 기타(                    )	①	②	③	④	⑤

### 314 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여 제고 방안

#### II 노동조합의 직업능력개발 참여 현황 및 인식

7. 개별 노동자에게 있어서 노동자의 직무역량(숙련)은 다음을 위해 얼마나 중요하다고 생각하십니까?

※ 숙련 정의: 각 작업장의 업무단위별로 정하고 있는 작업표준 또는 업무표준에 따라 직무를 수행할 수 있는 능력

구분	전혀 중요하지 않다	별로 중요하지 않다	보통	어느 정도 중요하다	매우 중요하다
(1) 노동자의 임금 수준 유지 및 확대	①	②	③	④	⑤
(2) 노동자의 고용안정	①	②	③	④	⑤
(3) 노동자의 전직 및 이직	①	②	③	④	⑤
(4) 노동자의 복지 향상	①	②	③	④	⑤

8. 개별 노동자의 직무역량(숙련) 향상을 위해, 국가 및 지역, 산업 차원의 직업능력개발 정책 개발 및 정책 실행이 얼마나 중요하다고 생각하십니까?

- ① 전혀 중요하지 않음                      ② 별로 중요하지 않음                      ③ 보통  
④ 어느 정도 중요한 편임                      ⑤ 매우 중요함

9. 현재, 우리나라에서 노동조합이 국가 및 지역, 산업 차원의 직업능력개발 정책 개발이나 정책 실행에 어느 정도 참여하고 있다고 생각하십니까?

- ① 전혀 참여하지 않음                      ② 별로 참여하지 않음                      ③ 보통  
④ 어느 정도 참여하는 편임 ⑤ 매우 활발히 참여함

10. 귀하는 노동조합이 국가 및 지역, 산업 차원의 직업능력개발 관련 정책 개발이나 정책 실행에 참여해야 한다고 생각하십니까?

- ① 전혀 그렇지 않음(☞ 10-1번으로)                      ② 별로 그렇지 않음(☞ 10-1번으로)                      ③ 보통  
④ 어느 정도 참여해야 함                      ⑤ 매우 활발히 참여해야 함

10-1. (10번에서 ①, ② 응답자) 그렇게 응답하신 이유가 무엇입니까? 모두 응답하여 주시기 바랍니다.

- ① 직업능력개발의 효과성에 대한 확신이 부족해서  
② 직업능력개발이 상대적으로 덜 필요한 산업이나 직종이 존재하므로  
③ 직업능력개발이 필요한 경우, 개별 사업장 차원에서 다양한 활동을 전개할 것이므로  
④ 노동조합 이외 직업능력개발 정책 참여자가 많으므로  
⑤ 조합원의 수요가 없으므로  
⑥ 인력 및 예산의 한계로  
⑦ 기타(                      )

11. 노동자 직업능력개발의 정책 개발 및 정책 실행에 있어서, 각 주체들은 어느 정도로 중요한 역할을 맡고 있다고 생각하십니까?

구분	전혀 중요하지 않다	별로 중요하지 않다	보통	어느 정도 중요하다	매우 중요하다
(1) 정부(고용노동부, 산업통상자원부 등)	①	②	③	④	⑤
(2) 관련 정책 연구소	①	②	③	④	⑤
(3) 관련 정책 실행 기관	①	②	③	④	⑤
(4) 개별 사용자	①	②	③	④	⑤
(5) 사용자단체(협회 등 포함)	①	②	③	④	⑤
(6) 기업 단위 노동조합	①	②	③	④	⑤
(7) 산업별 노동조합	①	②	③	④	⑤
(8) 민주노총, 한국노총	①	②	③	④	⑤
(9) 경사노위, 노사민정협의회 등 고용노동 거버넌스	①	②	③	④	⑤
(10) 지역인적자원개발위원회, 산업별 인적자원개발위원회 등 고용·훈련 거버넌스	①	②	③	④	⑤

12. 우리나라는 선진국에 비해 상대적으로 노동조합의 직업능력개발 참여가 적은 것으로 알려져 있습니다. 이에 대해 다음과 같이 원인으로 고려될 수 있는 항목이 제시되어 있습니다. 각 보기 문항이 실제로 노동조합의 직업능력개발 참여 저조 원인으로서 얼마나 해당한다고 보십니까?

구분	전혀 해당하지 않는다	별로 해당하지 않는다	보통	어느 정도 해당된다	매우 해당된다
(1) 낮은 노조조직률로 직업능력개발에 대한 의제를 노조가 대표하기 힘들	①	②	③	④	⑤
(2) 다른 중요한 사안(임금, 일자리, 고용안정)에 우선 순위가 밀림	①	②	③	④	⑤
(3) 사용자 측의 관심 부족	①	②	③	④	⑤
(4) 노동자 측의 관심 부족	①	②	③	④	⑤
(5) 직업능력개발 사업이나 정책에 참여할 만한 마땅한 기회가 없음	①	②	③	④	⑤
(6) 직업능력개발이나 직업훈련의 필요성에 대한 인식 부족	①	②	③	④	⑤
(7) 기타( )	①	②	③	④	⑤

13. 급변하는 노동시장 및 기술 변화에 따라, 노동자들의 직업능력개발이 점차 중요한 의제로 떠오르고 있습니다. 노동조합이 직업능력개발과 관련한 노동자들의 입장을 대변하고자 한다면, 다음 중 어떠한 방식으로 직업능력개발 정책 또는 사업에 참여하는 것이 가장 바람직하다고 보십니까?

- ① 관련 위원회(지역노사민정협의회, 지역인적자원개발위원회, 산업별 인적자원개발위원회) 등 다양한 거버넌스에 참여, 정책 결정에 영향
- ② 노조 자체적으로 산업 단위, 개별 기업 단위 교육훈련 프로그램 운영
- ③ 양대 노총(한국노총, 민주노총) 차원에서 노동자 직업능력개발을 위한 별도 예산을 운영(학습기금 등), 예산을 활용하여 노조 차원에서 다양한 사업 전개
- ④ 정부가 사업장 또는 산업별로 노사공동훈련체계 관련 사업을 공모하여, 노조가 이에 참여
- ⑤ 기타( )

## 316 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여 제고 방안

### 〈부록 5〉 델파이조사 1차 질문지

#### 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여 제고 방안 제1차 델파이조사 질문지

안녕하십니까?

바쁘신 중에 델파이조사에 참여해 주셔서 진심으로 감사드립니다.

한국직업능력연구원은 『**노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여 제고 방안**』 주제의 연구를 진행하고 있습니다. 이 연구는 최근 노동조합이 직업훈련 거버넌스에 참여할 수 있는 기회가 확대되었음에도 불구하고, 여전히 직업훈련에 노동계가 미치는 영향이 낮은 원인을 파악하여, 이들의 참여 제고 방안에 대한 정책제언을 하는 데 주요 목적이 있습니다.

이번 **델파이(Delphi)조사**는 **노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여 제고 방안을 마련하기 위하여, 전문가들의 합의된 의견을 도출하기 위한 목적으로 제1차와 제2차, 제3차에 걸쳐 동일한 전문가 패널들(노동조합 담당자, 학계 전문가 등)을 대상으로 조사를 실시**합니다. 향후 합의된 방안에 대하여 연구진은 보다 구체적인 방안을 마련하고, 추가적인 검토를 통해 최종적인 연구물을 도출할 예정입니다.

이 조사에 솔직하고 성실히 답해주신 의견은 본 연구에 귀하게 반영이 될 것입니다. 질문에 빠짐없이 응답하여 주시기를 부탁드립니다. 또한 조사 결과는 ‘통계법’ 제33조에 의거하여 익명으로 처리되며, 연구를 위한 자료로만 사용할 것을 약속드립니다.

작성하신 질문지 답변서는 **9월 13일(월) 오후 6시까지 김유미 전문연구원에게 이메일 ([yumikim@krivet.re.kr](mailto:yumikim@krivet.re.kr))**로 송부해 주시기 바랍니다.

다시 한 번 바쁘신 시간을 내어 조사에 응해주셔서 감사드립니다.

2021년 9월 8일

한국직업능력연구원 연구책임자 윤수린

**KRIVET**

**한국직업능력연구원**  
Korea Research Institute for Vocational Education & Training

☛ 문의

- 윤수린 부연구위원(044-415-3537, [sryoon@krivet.re.kr](mailto:sryoon@krivet.re.kr))
- 김유미 전문연구원(044-415-5245, [yumikim@krivet.re.kr](mailto:yumikim@krivet.re.kr))

**노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여 제고 방안**  
**제1차 델파이조사 안내**

- 이 조사는 '노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여 제고 방안'에 대하여 전문가들의 의견수렴을 통해 합의된 방안을 마련하기 위한 델파이조사입니다.
- 본 연구에서의 **직업훈련 거버넌스**는, **"직업훈련 정책을 결정하고 실행하기 위한 제도적 차원의 활용과 정치적 권위의 행사"**라고 할 수 있습니다. 예를 들어 다양한 이해관계자들 간 긴밀한 협력과 조정을 통해 노동시장에 적합한 직업훈련을 결정하고 실행하는 것이 대표적인 직업훈련 거버넌스의 형태라고 할 수 있습니다. 우리나라에는 직업훈련을 다루는 대표적인 거시적 수준의 거버넌스 기구로서 경제사회노동위원회(경사노위)가 있고, 중위 수준의 거버넌스 기구로서 지역 노사민정협의회, 지역인적자원개발위원회, 산업별 인적자원개발위원회 등이 있습니다.
- 델파이조사는 전문가 집단의 의견과 판단을 추출하고 수렴하여 합의점을 찾아내기 위해 면밀하게 기획된 익명의 반복적인 질문지 조사를 실시하는 것입니다. 이 연구에서는 먼저 전문가 패널들께 의견 조사를 실시하고(1차 델파이조사), 이어서 2차, 3차 델파이조사에서는 취합된 의견들을 바탕으로 조정 및 재조정하는 과정을 거치게 됩니다. 전문가 패널들은 노동조합 담당자, 학계 전문가 등으로 구성되며, **선정되신 동일한 전문가 패널들을 대상으로 제2차(9월 3주), 제3차(9월 4주) 델파이조사를 진행할 예정입니다.**
- 다음 페이지부터 제시되는 질문에 대해 솔직하게 응답하여 주시기 바랍니다.

### 318 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여 제고 방안

- 1) 우리나라가 선진국에 비해 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여가 미흡한 근본적인 원인이 무엇이라고 생각하십니까? 자유롭게 작성하여 주십시오.

- 2) 현재 기술변화와 이로 인한 숙련 요구 변화가 급격히 일어나고 있음에도 불구하고, 우리나라 노동조합의 직업능력개발 관련 관심은 상대적으로 낮은 편으로 알려져 있습니다. 우리나라의 노동조합이 노동자 직업훈련 및 직업능력개발 관련 의제에 보다 관심을 갖도록 촉진할 수 있는 정책적 방안에는 무엇이 있습니까? 자유롭게 작성하여 주십시오.



- 3) 최근 노동조합 및 노동계 인사가 국가 단위 및 지역·산업 단위 직업훈련 거버넌스에 참여할 수 있는 기회가 늘어났음에도 불구하고, 아직 이들이 직업훈련 거버넌스에 미치는 영향은 낮은 편입니다. 우리나라 노동조합의 노동자 직업훈련 거버넌스 참여를 독려할 수 있는 방안에는 무엇이 있습니까? 기존 거버넌스 (지역노사민정협의회, 지역 및 산업별 인자위) 참여 강화 방안을 말씀해주셔도 좋고, 새로운 방안을 제시 해주셔도 좋습니다. 자유롭게 작성하여 주십시오.

- 4) 다양한 직업훈련 거버넌스 기구에 참여하는 것 외에, 노동조합이 직업능력개발 정책 및 사업과 관련하여 어떤 방식으로 관여하는 것이 바람직하다고 보십니까? 자유롭게 작성하여 주십시오(예시: 노조 자체적으로 교육훈련 프로그램 운영, 별도 예산 또는 기금을 바탕으로 다양한 교육훈련 사업 전개, 정부의 노사 공동훈련체계 공모 사업 참여 등).

〈부록 6〉 델파이조사 2차 질문지

노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여 제고 방안  
제2차 델파이조사 질문지

안녕하십니까?

바쁘신 중에 1차 델파이조사에 참여해 주셔서 진심으로 감사드립니다.

이번 **2차 델파이(Delphi)조사**는 **1차 조사 때 조사한 의견을 바탕으로, 전문가들의 합의된 의견을 도출하기 위한 목적하에 동일한 전문가 패널들(노동조합 담당자, 학계 전문가 등)을 대상으로 실시합니다. 1차 조사 때 주셨던 각 의견에 대한 중요도에 대해 리커트 척도(5점 척도) 조사를 실시합니다.** 향후 합의된 방안에 대하여 연구진은 보다 구체적인 방안을 마련하고, 추가적인 검토를 통해 최종적인 연구물을 도출할 예정입니다. 1차 조사 때 주셨던 많은 의견들 중 비슷한 내용들은 하나로 수렴하거나 정제하는 과정을 거쳤음을 알려드립니다.

이 조사에 솔직하고 성실히 답해주신 의견은 본 연구에 귀하게 반영이 될 것입니다. **각 문항을 꼼꼼히 읽어주시고, 질문에 빠짐없이 응답하여 주시기를 부탁드립니다.** 또한 조사 결과는 '통계법' 제33조에 의거하여 익명으로 처리되며, 연구를 위한 자료로만 사용할 것을 약속드립니다.

2차 델파이조사의 경우 모든 문항이 리커트 척도로 구성됩니다. **번호의 색깔을 달리해서 응답하여 주시기 바랍니다. 9월 24일(금) 오후 6시까지 참여해주시고, 김유미 전문연구원에게 이메일 (yumikim@krivet.re.kr)로 응답 완료한 본 조사지와 함께 별첨으로 드리는 2차 델파이조사 수당명세서를 함께 송부해 주시기 바랍니다.**

다시 한 번 바쁘신 시간을 내어 조사에 응해주셔서 감사드립니다.

2021년 9월 17일

한국직업능력연구원 연구책임자 윤수린



☛ 문의

- 윤수린 부연구원(044-415-3537, sryoon@krivet.re.kr)
- 김유미 전문연구원(044-415-5245, yumikim@krivet.re.kr)

**1. 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여가 미흡한 근본적인 원인**

※ 1차 델파이조사로부터 아래의 원인들이 도출되었습니다. 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여가 미흡한 것과 관련, 각 원인은 얼마나 중요하게 작용합니까? 색깔을 달리하여 표기해 주시기 바랍니다.

1. 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여가 미흡한 근본적인 원인	중요도				
	←	→			→
	전혀 중요하지 않음	중요하지 않음	보통	중요	매우 중요
1 노조가 미조직 취약계층의 대변자로서의 인식 약함.	①	②	③	④	⑤
2 직업훈련에 참여하기 위한 노조의 인적·물적 자원 취약	①	②	③	④	⑤
3 자본과 노동은 협력적이기보다는 대결적인 입장을 견지해왔음.	①	②	③	④	⑤
4 노동의 입장에서는 단면형 임금 투쟁과 고용 보장 투쟁에 매달려, 노동조합 내부에서 숙련형성을 둘러싼 논의가 전개되지 않음.	①	②	③	④	⑤
5 중소기업에서는 오랫동안 원하청 관계에서 대기업의 기술표준을 받아서 생산에 임하였기 때문에 독자적 기술 개발이나 현장의 숙련향상의 필요성이 적었음.	①	②	③	④	⑤
6 중소기업은 바쁠 때는 교육훈련에 시간을 내기 어렵고, 한가할 때는 자원 부족 등으로 교육훈련에 여력이 없음.	①	②	③	④	⑤
7 기업별 노조-교섭 체제에서는 노동조합이 직업훈련에 대한 관심을 갖기 어렵고 주요 과제가 되기 어려움.	①	②	③	④	⑤
8 한국노총과 사용자단체 또는 사업주 단체만 거버넌스에 참가하고 있을 뿐, 민주노총은 참가하지 않고 있음.	①	②	③	④	⑤
9 지역노사민정협의회, 지역/산업별 인적자원개발위원회의 실제 역할 미흡	①	②	③	④	⑤
10 우리나라 노사관계가 단기 실리주의에 빠져 있기 때문에 노사 모두 교육훈련을 기반으로 한 장기적인 노사 상생모형에 관심이 낮음.	①	②	③	④	⑤
11 기술변화로 인한 탈숙련화로 노동자에 대한 숙련향상 유인이 적으며, 노동조합 역시 교육훈련에 대한 필요성을 인식하지 못하고 있음.	①	②	③	④	⑤
12 일부 직무교육 역시 크게 도움이 되지 않는 일반 기초교육이나 사용자 주도의 주입식 소양교육이 대부분임.	①	②	③	④	⑤
13 사용자가 통제 목적으로 교육을 이용한다는 인식 존재	①	②	③	④	⑤
14 직업훈련에 대해 노조 참여 관행이 형성되지 못하고, 정부 주도로 주로 산업계와의 논의 속에서 진행되어 옴.	①	②	③	④	⑤
15 인력개발이 절실한 중소기업 노동자나 구직자들은 노조 조직화 취약	①	②	③	④	⑤
16 직업훈련과 관련된 노조의 정책 관련 전략과 전문역량이 부족	①	②	③	④	⑤
17 편(官) 주도 노동배제적 직업능력개발사업 운영으로 노동계를 배제하거나 형식적으로 참가	①	②	③	④	⑤
18 2010년 노동조합법 개악으로 노동조합 활동 크게 위축, 이에 따라 직업훈련이 의제안건으로 상정되는 비율 감소	①	②	③	④	⑤
19 직업훈련과 관련한 각종 법률들과 그에 근거한 각종 위원회들에 노동조합의 참여가 아예 배제되어 있거나 극히 소수에 불과함.	①	②	③	④	⑤
20 숙련/자격을 기초로 한 외부노동시장보다는 기업 내부노동시장의 발달로 산업 또는 기업 간 이동 제한적	①	②	③	④	⑤
21 숙련(향상)과 무관하게 근속연수가 임금의 핵심 결정 요인	①	②	③	④	⑤
22 기업 내 인적자원개발 관련 사항은 사용자 측의 결정사항이라는 인식 존재	①	②	③	④	⑤
23 우리나라의 직업훈련의 실질적 운영은 사용자 주도로 이루어짐.	①	②	③	④	⑤
24 노사협의회에서의 교육훈련 관련 의결은 법적 의무사항임에도 사용자가 일반적으로 결정하는 사례 다수	①	②	③	④	⑤

## 322 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여 제고 방안

### 2. 우리나라의 노동조합이 노동자 직업훈련 및 직업능력개발 관련 의제에 보다 관심을 갖도록 촉진할 수 있는 정책적 방안

※ 1차 델파이조사로부터 아래의 정책적 방안들이 도출되었습니다. 각 방안에 대해 귀하가 중요하다고 여기는 정도를 색깔을 달리하여 표기해 주시기 바랍니다.

	중요도				
	전혀 중요하지 않음	중요하지 않음	보통	중요	매우 중요
2. 우리나라의 노동조합이 노동자 직업훈련 및 직업능력개발 관련 의제에 보다 관심을 갖도록 촉진할 수 있는 정책적 방안					
1 노사 주도 공동프로젝트 수행 경험이 제공될 필요가 있음.	①	②	③	④	⑤
2 정부 주도 정책 전달체계에서 노사중심으로 전환될 필요가 있음.	①	②	③	④	⑤
3 국가·산업별·지역별·기업별로 중층화 직업능력개발 참여, 실행화 전략 및 충분한 지원 필요	①	②	③	④	⑤
4 기업별 노조주의를 극복하여 산별 또는 초기업 노조의 형태로 전환하는 것 필요	①	②	③	④	⑤
5 업종별 협회가 산업별 노조의 카운터파트너가 되도록 지원	①	②	③	④	⑤
6 현재 정부 주도로 이루어지고 있는 사업주 훈련과 중소기업 훈련 등 제반 훈련 사업에 대한 양대 노총의 개입과 관여를 제도적으로 마련해야 함.	①	②	③	④	⑤
7 제반 훈련 사업에 대한 평가를 노조와 업종별 협회에 일임하는 제도적 개편 필요	①	②	③	④	⑤
8 노동조합은 현재 법조문상에서 직업능력개발에 노동조합의 참여를 명시한 여러 법조문과 시행령을 지키는 준법투쟁을 벌여야 함.	①	②	③	④	⑤
9 노사협의회 의결을 거친 교육훈련에 대해서는 우대지원을 하는 규정 신설	①	②	③	④	⑤
10 해당 산업 자체에서 직업훈련의 필요성을 강하게 느끼고 있는 산별노조들을 중심으로 산업별로 참여 유인을 제공할 필요가 있음.	①	②	③	④	⑤
11 실제적으로 직업훈련이 필요한 분야에 노동조합을 참여시킴으로써 직업훈련이 고용안정 등에 도움이 된다는 모범사례를 보여줄 필요가 있음.	①	②	③	④	⑤
12 노동조합이 직접 직업훈련을 전달하게 해주는 방안 고려	①	②	③	④	⑤
13 기술혁신 목적이나 방향에 대한 노사협회가 활성화될 필요가 있음.	①	②	③	④	⑤
14 중소기업 노동자나 구직자들의 집단적 목소리를 표출할 수 있도록 지원하여 노조의 관심을 높이는 방안 고려	①	②	③	④	⑤
15 직업훈련이나 능력개발의 범주가 평생교육 차원으로 확장되면 교육기관이나 내용의 측면에서 노동자의 관심이 전반적으로 높아지고 노조의 개입 여지가 확대될 수 있음.	①	②	③	④	⑤
16 정부가 충분하고 심층적으로 산업 전망과 일자리 전망을 내놓고 공론화하는 준비의 장을 마련하여 교육훈련 필요성을 홍보하고 설득	①	②	③	④	⑤
17 민간훈련에 대해서 부실하고, 형식적인 사업을 털어내고 정부가 기준을 마련하여 고품질의 훈련으로 전환하기 위한 대책이 강구되어야 함.	①	②	③	④	⑤
18 공공훈련사업을 모범적이고 선도적으로 구축해서 전파해 나가는 정책을 구현하고, 노동조합의 참여를 유도해야 함.	①	②	③	④	⑤
19 교육훈련이 이력과 자격으로 인정받고, 임금 수준 등에 반영될 수 있는 제도적 구조나 사회적 기반이 마련되어야 함.	①	②	③	④	⑤
20 디지털 전환과 기후위기(대응)에 따른 정의로운 전환을 위해서 필수적인 요소로서 '직업훈련'의 중요성을 새롭게 강조해야 함.	①	②	③	④	⑤
21 노조의 직업훈련 사업 및 역량강화를 위한 예산 및 인력 지원	①	②	③	④	⑤
22 고용정책심의회를 개편하여 노사정 동수로 구성	①	②	③	④	⑤
23 고용정책심의회 산하에 직업능력개발전문위원회를 신설, 모든 전문위원회에 노사 참여	①	②	③	④	⑤

	중요도				
	전혀 중요 하지 않음	중요 하지 않음	보통	중요	매우 중요
<b>2. 우리나라의 노동조합이 노동자 직업훈련 및 직업능력개발 관련 의제에 보다 관심을 갖도록 촉진할 수 있는 정책적 방안</b>					
24 고용보험운영전문위원회, 고용보험평가전문위원회, 자격정책심의위원회 등의 정례화	①	②	③	④	⑤
25 산업통상자원부가 운영하는 산업별 인적자원개발협의체(SC)에 노동계 참여 보장	①	②	③	④	⑤
26 청년, 고령자 대상 고용정책기구를 구성하고 실질적인 참여 보장	①	②	③	④	⑤
27 노사정 동수 참여, 노사정 공동 대표, 노사정이 공동으로 참여하는 사무국을 운영하고, 노동계의 실질적 참여를 위한 특화사업 시행	①	②	③	④	⑤
28 지역 및 산업별 인적자원개발위원회를 총괄하는 중앙 차원의 인력양성위원회 운영	①	②	③	④	⑤
29 국가인력양성위원회를 중단 없이 운영	①	②	③	④	⑤
30 유급학습권 보장	①	②	③	④	⑤
31 노동자 학습기금 조성	①	②	③	④	⑤
32 노조의 지역-산업 맞춤형 인력양성사업 등 직업능력개발 사업 참여를 근로시간 면제 대상 업무로 명시화	①	②	③	④	⑤
33 저숙련자의 해고 등 외부적 유연화 전략보다는 고용을 유지하는 한편, 향상훈련을 통해 신기술 작업 과정에 적용시키는 기능적 유연화 전략 필요	①	②	③	④	⑤
34 기업 차원에서, 노조와 노사협의회는 교육훈련 관련 역할을 제도적으로 보장 및 강화	①	②	③	④	⑤
35 노조의 직업훈련에 대한 단계교섭을 제도적으로 보장할 필요	①	②	③	④	⑤
36 직업능력개발과 관련한 활동을 노동조합의 유자관리업무로 포함	①	②	③	④	⑤

(다음 페이지부터 문항이 더 있습니다)

## 324 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여 제고 방안

### 3. 우리나라 노동조합의 노동자 직업훈련 거버넌스 참여를 독려할 수 있는 방안

※ 1차 델파이조사로부터 아래의 정책적 방안들이 도출되었습니다. 각 방안에 대해 귀하가 중요하다고 여기는 정도를 색깔을 달리하여 표기해 주시기 바랍니다.

3. 우리나라 노동조합의 노동자 직업훈련 거버넌스 참여를 독려할 수 있는 방안	중요도				
	전혀 중요하지 않음	중요하지 않음	보통	중요	매우 중요
1 지역 유사중복 거버넌스의 개편, 종합적 운영체계를 마련하며 거버넌스 성격별 역할과 체계가 정비되어야 함.	①	②	③	④	⑤
2 노사공동 직업훈련 시스템 제공	①	②	③	④	⑤
3 실질적으로 훈련실행 경험을 통해 노동조합의 역량 제고	①	②	③	④	⑤
4 거버넌스에서의 협의결과를 반영하여 실행할 수 있는 적정예산 지원	①	②	③	④	⑤
5 양대 노총의 거시 거버넌스 참여	①	②	③	④	⑤
6 노사민정협의회, 지역 및 산업별 인자위의 위상 및 지원을 강화	①	②	③	④	⑤
7 지역 인자위와 산업별 인자위의 통합 또는 연계 방안을 모색	①	②	③	④	⑤
8 거버넌스를 통해 단계별, 대상별 맞춤형 교육을 지속적으로 제공	①	②	③	④	⑤
9 우리나라 기업의 인사관리체계에 대한 각 분야별 단절을 해결하여 숙련의 방향에 맞게 다른 분야 역시 정착성을 갖도록 설계하고 유지	①	②	③	④	⑤
10 지역인자위 위원으로 노조 이의 지역 노동취약계층을 대변할 수 있는 여러 단계에도 참여 개발	①	②	③	④	⑤
11 노동자 측 위원의 구성을 확대할 필요가 있음.	①	②	③	④	⑤
12 노조 참여자에게 특정 분과위원회 운영 책임을 부여하는 방안을 고려	①	②	③	④	⑤
13 노조가 운영책임을 맡는 등 적극적으로 참여하는 지역에 인센티브 제공	①	②	③	④	⑤
14 거버넌스 주체와 제도에 대한 냉정한 평가 필요	①	②	③	④	⑤
15 정부 교육훈련 정책 설계 시부터 노동계의 참여가 보장되어야 함.	①	②	③	④	⑤
16 기업별 노사공동 교육훈련기구 구성	①	②	③	④	⑤
17 기업별 노동자 교육훈련전담자 배치를 의무화	①	②	③	④	⑤
18 노동계의 직접 참여가 어려운 경우 노동계 추천 전문가가 거버넌스에 참여할 수 있도록 보장	①	②	③	④	⑤
19 정부 중심의 위원회 활동 점검에서 노사정이 위원회 활동을 공동으로 점검·평가할 수 있도록 재편	①	②	③	④	⑤
20 지역노사민정위원회, 산업별 및 지역 인자위에서 노조의 역량강화 지원	①	②	③	④	⑤
21 사용자가 과감하게 직무급에 대한 기준을 제시하지 못한다면 노사 주도로 이를 추진하고, 그에 근거하여 훈련체도를 결합시켜야 함.	①	②	③	④	⑤
22 실질적으로 거버넌스 구조를 활용할 수 있는 구성원으로 인적 구성과 집행 방식을 바꾸는 것이 효과적	①	②	③	④	⑤
23 정책의 집행 관련, 철저히 지역 및 업종, 직종 단위에서 논의를 진행	①	②	③	④	⑤
24 초기업 교섭 활성화를 위해 「노동조합 및 노동쟁의조정법」 조항 개정	①	②	③	④	⑤
25 산업 업종 교섭 참여 기업에 적절한 인센티브를 부여하는 방안을 모색	①	②	③	④	⑤
26 산별·업종별 사용자단체의 육성 및 활성화를 지원	①	②	③	④	⑤
27 원점에서 다시 거버넌스를 설계하고 구성하는 것 고려	①	②	③	④	⑤
28 시범사업으로 지역·산업별 인자위를 노동계가 주관하는 곳으로 만들고, 일정기간 이후 타 지역, 산업과 비교해서 평가해볼 필요가 있음.	①	②	③	④	⑤
29 「근로자참여법」상 의결사항 중 「근로자의 교육훈련 및 능력개발 기본계획의 수립」을 반드시 의결하도록 강제	①	②	③	④	⑤

**4. 노동조합이 직업능력개발 정책 및 사업과 관련한 관여 방식(직업훈련 거버넌스 참여 외)**

※ 1차 델파이조사로부터 아래의 정책적 방안들이 도출되었습니다. 각 방안에 대해 귀하가 중요하다고 여  
기는 정도를 색깔을 달리하여 표기해 주시기 바랍니다.

	4. 노동조합이 직업능력개발 정책 및 사업과 관련한 관여 방식 (직업훈련 거버넌스 참여 외)	중요도				
		전혀 중요 하지 않음	중요 하지 않음	보통	중요	매우 중요
1	노사정 중심의 크고 작은 지원사업 등이 발굴 및 제공되어야 함.	①	②	③	④	⑤
2	중소·영세기업 전직훈련 등 직업훈련 시스템이 필요	①	②	③	④	⑤
3	고용보험 직업능력개발사업의 한 꼭지로 노사공동훈련사업 재개	①	②	③	④	⑤
4	고용보험 직업능력개발사업의 기획, 사업집행 모니터링 등의 단계에 노동조합과 업 종별 협회의 참여를 유도	①	②	③	④	⑤
5	고용 위기지역에서 노동조합이 직접 직업훈련에 참여	①	②	③	④	⑤
6	노동조합/노동자들의 자체 교육 프로그램 설계와 회사의 지원	①	②	③	④	⑤
7	최근 기술변화에 대응하기 위한 공동기금과 그것을 바탕으로 한 이·전직 교육, 심화 교육, 재교육 등의 프로그램을 다양하게 시도	①	②	③	④	⑤
8	중앙 수준의 사회적 협의 전개를 통해, 총연맹단체의 담당자 역할을 높이고, 이들이 장기적이고 전략적인 방향을 설정할 수 있도록 함.	①	②	③	④	⑤
9	지역이나 산업(업종) 차원에서 노사가 인력개발 차원에서 협력할 경우, 정부나 지방 자치단체 지원 시 우대하는 조치 모색	①	②	③	④	⑤
10	국가와 기업 또는 국가가 재원을 조달(기금 형성)하고, '산업 및 지역 차원'에서 노사 가 교육훈련을 실시하는 프로그램들을 시도	①	②	③	④	⑤
11	현장의 노동계와 산업계에서 필요한 청년, 여성, 비정규직 노동자들에게 정말 필요 한 훈련을 지속적으로 수립하고 발굴해야 함.	①	②	③	④	⑤
12	산업별 노동조합에 대해서는 정부, 지방자치단체의 과감한 재정지원을 통해서 노동 조합이 스스로 훈련을 운영할 수 있는 기반구축의 계기 마련	①	②	③	④	⑤
13	기존의 틀(경제사회노동위원회, 지역노사민정협의회에는 민주노총이 현재 참여하지 않고 있는 틀임)을 넘어서 유연성 있는 노동자 주도의 교육훈련체계로 개편	①	②	③	④	⑤
14	노동조합 주도 직업훈련 우수사례(건설산업연맹 등) 홍보 및 확산	①	②	③	④	⑤
15	현장에서 숙련향상 및 직업훈련과 관련해 적극적 역할을 할 수 있는 노조학습위원 양성	①	②	③	④	⑤
16	모든 근로자의 체계적인 능력개발을 위한 중장기 비전과 전략의 수립 및 실행에 초 점을 두는 대안적인 위원회의 설치를 추진. 이 위원회는 노사정 및 관련 전문가로 구성	①	②	③	④	⑤
17	급변하는 기술·산업제도적 변화에 대응하기 위해 어떤 직업훈련들이 필요한지 등등 에 관한 연구를 강화하여 이를 기반으로 노동자들에게 유리한 제도를 제안하고 관철	①	②	③	④	⑤

〈부록 7〉 델파이조사 3차 질문지

노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여 제고 방안  
제3차 델파이조사 질문지

안녕하십니까?

바쁘신 중에 1차, 2차 델파이조사에 참여해 주셔서 진심으로 감사드립니다.

이번 **3차 델파이(Delphi)조사에서는, 2차 조사 때 주셨던 각 의견에 대한 중요도를 바탕으로 각 질문에 대한 전체 패널 응답의 집중경향, 변산도 및 패널 본인의 2차 델파이조사 응답을 피드백하여 질문에 대한 응답을 재고하고 수정할 수 있는 기회를 제공해드립니다.** 전문가들의 합의된 의견을 도출하기 위한 목적으로 동일한 전문가 패널들(노동조합 담당자, 학계 전문가 등)을 대상으로 실시합니다.

각 문항과 2차 조사 때의 전체 패널 응답의 중앙값, 사분범위(제3사분위수와 제1사분위수 간 거리)와 귀하가 응답하셨던 내용을 비교해보시고, 만약 응답을 수정하시려면 해당 칸에 수정값을 적어주시면 됩니다. **수정하지 않음다면 비워두시면 됩니다.**

단, **귀하의 응답이 '사분범위 밖'에 위치한다면, 다수의 의견으로부터 벗어난 응답임을 의미합니다. 따라서 '사분범위 밖'에 위치한 응답의 경우 특히 재고하신 후, 수정하신다면 해당 칸에 수정값을 적으시거나, 최종적으로 수정하지 않으신다면 그 사유 또는 의견을 의견란에 적어주시기 바랍니다.**

이번 3차 조사를 마지막으로 최종 합의된 결과에 기반하여 연구진은 보다 구체적인 방안을 마련하고, 추가적인 검토를 통해 최종적인 연구물을 도출할 예정입니다. 조사 결과는 '통계법' 제33조에 의거하여 익명으로 처리되며, 연구를 위한 자료로만 사용할 것을 약속드립니다.

**10월 15일(금) 오후 6시까지 참여해주시고, 김유미 전문연구원에게 이메일 (yumikim@krivet.re.kr)로 응답 완료한 본 조사지와 함께 별첨으로 드리는 3차 델파이조사 수당명세서를 함께 송부해주시기 바랍니다.**

다시 한 번 바쁘신 시간을 내어 조사에 응해주셔서 감사드립니다.

2021년 10월 7일

한국직업능력연구원 연구책임자 윤수린



☎ 문의

- 윤수린 부연구원(044-415-3537, sryoon@krivet.re.kr)
- 김유미 전문연구원(044-415-5245, yumikim@krivet.re.kr)



○ 000년

〈표 1〉 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여가 미흡한 근본적인 원인

문항	2차 델파이조사 결과			3차 델파이조사 의견	
	000년 의 응답	중요값	사분범위	000년 응답의 사분범위 내 위치 여부	000년의 응답 (2차 조사 결과와 변동 있을 시에만 작성)
					(변경 시 사유 작성 또는 2차 조사 결과에서 사분범위 밖에 있음에도 3차 조사 때에 해당 응답을 유지할 시, 그 이유 또는 의견을 작성)
1	노조가 미조직 취약계층의 대변자로서의 인식 약함.	3.0	2 - 4	사분범위 안 위치	
2	직업훈련에 참여하기 위한 노조의 인적·물적 자원 취약	4.0	3.5 - 5	사분범위 안 위치	
3	자본과 노동은 협력적이보다는 대결적인 입장을 견지해왔음.	4.0	3 - 4	사분범위 안 위치	
4	노동의 입장에서는 단면한 임금 투쟁과 고용 보장 투쟁에 매달려, 노동 조합 내부에서 숙련성을 둘러싼 논의가 전개되지 않음.	4.0	3.5 - 5	사분범위 안 위치	
5	중소기업에서는 오랫동안의 원하청 관계에서 대기업의 기술표준을 받아서 생산에 임하였기 때문에 독자적 기술 개발이나 현장의 숙련향상의 필요성이 적었음.	4.0	4 - 4	사분범위 안 위치	
6	중소기업은 비불 때는 교육훈련에 시간을 내기 어렵고, 한가할 때는 자원 부족 등으로 교육훈련에 여력이 없음.	4.0	3.5 - 4	사분범위 안 위치	
7	기업별 노조-교섭 체계에서는 노동조합이 직업훈련에 대한 관심을 갖기 어렵고 주요 관계가 되기 어려움.	4.0	4 - 5	사분범위 안 위치	
8	한국노동과 사용자단체 또는 사업주 단체만 거버넌스에 참가하고 있을 뿐, 민주노총은 참가하지 않고 있음.	3.0	3 - 4	<b>사분범위 밖 위치</b>	
9	지역노사민정협의회, 지역/산업별 인적자원개발위원회의 실제 역할 미흡	4.0	4 - 4	사분범위 안 위치	
10	우리나라 노사관계가 단기 실리주의에 빠져 있기 때문에 노사 모두 교육훈련을 기반으로 한 장기적인 노사 상생모형에 관심이 낮음.	4.0	4 - 5	<b>사분범위 밖 위치</b>	
11	기술변화로 인한 탈숙련화로 노동자에 대한 숙련향상 유인이 적으며, 노동조합 역시 교육훈련 필요성을 인식하지 못하고 있음.	4.0	3 - 4	사분범위 안 위치	
12	일부 직무교육 역시 크게 도움이 되지 않는 일반 기초교육이나 사용자 주도의 주입식 소양교육이 대부분임.	3.0	3 - 4	사분범위 안 위치	

문항	2차 델파이조사 결과				3차 델파이조사 의견	
	000님의 응답 의 응답	중요값	사분범위	000님 응답의 사분범위 내 위치 여부	000님의 응답 결과와 변동 있을 시에만 작성)	(변경 시 사유 작성, 또는 2차 조사 결과에서 사분범위 밖에 있음에도 3차 조사 때에 해당 응답을 유지할 시, 그 이유 또는 의견을 작성)
13	사용자가 통제목적으로 교육을 이용한다는 인식 존재	2.0	2 - 3	사분범위 안 위치		
14	직업훈련에 대해 노조 참여 관행이 형성되지 못하고, 정부 주도로 주로 산업계와의 논의 속에서 진행되어 옴.	4.0	4 - 4.5	사분범위 안 위치		
15	인력개발이 실질한 중소기업 노동자나 구직자들은 노조 조직화 취약	3.0	2.5 - 4	<b>사분범위 밖 위치</b>		
16	직업훈련과 관련된 노조의 정책 관련 전략과 전문역량이 부족	4.0	4 - 4.5	<b>사분범위 밖 위치</b>		
17	관(館) 주도 노동배계직 직업능력개발사업 운영으로 노동계를 배제하거나 형식적으로 참가	4.0	4 - 4.5	사분범위 안 위치		
18	2010년 노동조합법 개악으로 노동조합 활동 크게 위축, 이에 따라 직업훈련이 의제 안건으로 상징되는 비율 감소	2.0	2 - 3	사분범위 안 위치		
19	직업훈련과 관련한 각종 법률들과 그에 근거한 각종 위원회들에 노동조합의 참여가 이에 배제되어 있거나 극히 소수에 불과함.	4.0	3 - 4	사분범위 안 위치		
20	숙련/자격을 기초로 한 외부노동시장보다는 기업 내부노동시장의 발달로 산업 또는 기업 간 이동 제한적	3.0	3 - 4	사분범위 안 위치		
21	숙련(향상)과 무관하게 근속연수가 임금의 핵심 결정 요인	4.0	3.5 - 4	사분범위 안 위치		
22	기업 내 인적자원개발 관련 사항은 사용자 측의 결정사항이라는 인식 존재	4.0	3 - 4	사분범위 안 위치		
23	우리나라의 직업훈련의 실질적 운영은 사용자 주도로 이루어짐.	4.0	4 - 4	사분범위 안 위치		

〈표 2〉 우리나라의 노동조합이 노동자 직업훈련 및 직업능력개발 관련 의제에 보다 관심을 갖도록 촉진할 수 있는 정책적 방안

문항	2차 델파이조사 결과			3차 델파이조사	
	000님의 응답	증양값	시분범위	000님의 응답 (2차 조사 결과와 변동 있을 시에만 적용)	이견 (변경 시 사유 작성, 또는 2차 조사 결과에서 시분범위 밖에 있음에도 3차 조사 때에 해당 응답을 유지할 시, 그 이유 또는 이견을 작성)
	000님 의 응답			000님의 응답 (2차 조사 결과와 변동 있을 시에만 적용)	
1	노사 주도 공동프로젝트 수행 경향이 제공될 필요가 있음.	4.0	4 - 5	시분범위 안 위치	
2	정부 주도 정책 전달체계에서 노사중심으로 전환될 필요가 있음.	4.0	3 - 5	시분범위 안 위치	
3	국가-산업별-지역별-기업별로 중층화 직업능력개발 참여, 실행화 전략 및 충분한 지원 필요	4.0	4 - 4.75	시분범위 안 위치	
4	기업별 노조주의를 극복하여 산별 또는 초기업 노조의 형태로 전환하는 것 필요	4.0	4 - 4	시분범위 안 위치	
5	업종별 협회가 산업별 노조의 카운터파트너가 되도록 지원	4.0	4 - 5	<b>시분범위 밖 위치</b>	
6	현재 정부 주도로 이루어지고 있는 사업주 훈련과 중소기업 훈련 등 계단 훈련 사업에 대한 양대 노총의 개입과 관여를 제도적으로 마련해야 함.	4.0	4 - 4.5	<b>시분범위 밖 위치</b>	
7	계단 훈련 사업에 대한 평가를 노조와 업종별 협회에 일임하는 제도적 개편 필요	3.0	3 - 4	시분범위 안 위치	
8	노동조합은 현재 범조상에서 직업능력개발에 노동조합의 참여를 명시한 여러 범조문과 시행령을 지키는 준법투쟁을 벌여야 함.	3.0	3 - 3	시분범위 안 위치	
9	노사협의회의 의결을 거친 교육훈련에 대해서는 우대지원을 하는 규정 신설	4.0	3 - 4	시분범위 안 위치	
10	해당 산업 자체에서 직업훈련의 필요성을 강하게 느끼고 있는 산별노조를 중심으로 산별별로 참여 유인을 제공할 필요가 있음.	4.0	4 - 5	시분범위 안 위치	
11	실제적으로 직업훈련이 필요한 분야에 노동조합을 참여시킴으로써 직업훈련이 고용안정 등에 도움이 된다는 모범사례를 보여줄 필요가 있음.	5.0	4 - 5	시분범위 안 위치	
12	노동조합이 직접 직업훈련을 전달하게 해주는 방안 고려	4.0	4 - 4	<b>시분범위 밖 위치</b>	

330 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여 제고 방안

분항	2차 델파이조사 결과			3차 델파이조사	
	000년 의 응답	중요강	사분범위	000년 응답의 사분범위 내 위치 여부	000년의 응답 (2차 조사 결과와 변동 있을 시에만 작성)
					의견 (변경 시 사유 작성 또는 2차 조사 결과에서 사분범위 밖에 있음에도 3차 조사 때에 해당 응답을 유지할 시, 그 이유 또는 의견을 작성)
13		4.0	4 - 4	<b>사분범위 밖</b> 위치	
14	기술혁신 무적이거나 방향에 대한 노사협의가 활성화될 필요가 있음. 중소기업 노동자나 구직자들의 집단적 목소리를 표출할 수 있도록 지원하여 노조의 관심을 높이는 방안 고려	4.0	3 - 4	사분범위 안 위치	
15	직업훈련이나 능력개발의 범주가 평생교육 차원으로 확장되면 교육기관이나 내용의 측면에서 노동자의 관심이 전반적으로 높아지고 노조의 게임 여지가 확대될 수 있음.	3.0	3 - 4	사분범위 안 위치	
16	정부가 촉발하고 신중적으로 산업 전망과 일자리 전망을 내놓고 공론화하는 준비의 장을 마련하여 교육훈련 필요성을 홍보하고 질 높은 민간훈련에 대해서 부실하고, 형식적인 사업을 탈어내고 정부가 기준을 마련하여 고품질의 훈련으로 전환하기 위한 대책이 강구되어야 함.	3.0	2.5 - 4	사분범위 안 위치	
17	공공훈련사업을 모범적이고 선도적으로 구축해서 전파해 나가는 정책을 구현하고 노동조합의 참여를 유도해야 함.	4.0	3 - 4	사분범위 안 위치	
18	교육훈련이 이력과 자격으로 인정받고, 임금 수준 등에 반영될 수 있는 제도적 구조나 사회적 기반이 마련되어야 함.	4.0	4 - 5	사분범위 안 위치	
19	디지털 전환과 기후위기(대응)에 따른 정교로운 전환을 위해서 필수적인 요소로서 '직업훈련'의 중요성을 새롭게 강조해야 함.	4.0	3.5 - 4	<b>사분범위 밖</b> 위치	
20	노조의 직업훈련 사업 및 역량강화를 위한 예산 및 인력 지원	4.0	4 - 5	사분범위 안 위치	
21	고용정책심의회를 개발하여 노사정 동수로 구성	4.0	3 - 4	<b>사분범위 밖</b> 위치	
22	고용정책심의회 산하에 직업능력개발전문위원회를 신설, 모든 전문위원회에 노사 참여	4.0	3 - 4	<b>사분범위 밖</b> 위치	
23	고용보험운영전문위원회, 고용보험평가전문위원회, 자각정책심의위원회 등의 장애와	4.0	3 - 4	사분범위 안 위치	

문항	2차 델파이조사 결과				3차 델파이조사	
	000년 의 응답	중요값	사분범위	000년 응답의 사분범위 내 위치 여부	000년의 응답 (2차 조사 결과와 변동 있을 시에만 작성)	의견
	000년 의 응답					(변경 시 사유 작성, 또는 2차 조사 결과에서 사분범위 밖에 있음에도 3차 조사 때에 해당 응답을 유지할 시, 그 이유 또는 의견을 작성)
25	산업통상자원부가 운영하는 산업별 인적자원개발협의체(SC)에 노동계 참여 보장	4.0	3 - 4	사분범위 안 위치		
26	청년, 고령자 대상 고용정책기구를 구성하고 실질적인 참여 보장	4.0	3 - 4	사분범위 안 위치		
27	노사정 동수 참여, 노사정 공동 대표, 노사정이 공동으로 참여하는 사무국을 운영하고, 노동계의 실질적 참여를 위한 특화사업 시행	4.0	4 - 4.75	<b>사분범위 밖 위치</b>		
28	지역 및 산업별 인적자원개발위원회를 총괄하는 중앙 차원의 인력양성위원회 운영	4.0	3 - 4	<b>사분범위 밖 위치</b>		
29	국가인력양성위원회를 중단 없이 운영	3.0	3 - 4	사분범위 안 위치		
30	유급학습권 보장	4.0	4 - 5	사분범위 안 위치		
31	노동자 학습기금 조성	4.0	3.5 - 5	사분범위 안 위치		
32	노조의 지역산업 맞춤형 인력양성사업 등 직업능력개발 사업 참여를 근로시간 면제 대상 업무로 명시화	4.0	4 - 5	사분범위 안 위치		
33	저숙련자의 해고 등 외부적 유연화 전략보다는 고용을 유지하는 한편, 향상훈련을 통해 신기술 작업 과정에 적응시키는 기능적 유연화 전략 필요	4.0	4 - 4	사분범위 안 위치		
34	기업 차원에서, 노조와 노사협의회의 교육훈련 관련 역할을 제도적으로 보장 및 강화	4.0	3 - 4	사분범위 안 위치		
35	노조의 직업훈련에 대한 단체교섭을 제도적으로 보장할 필요	4.0	3 - 5	사분범위 안 위치		
36	직업능력개발과 관련한 활동을 노동조합의 유자관리업무로 포함	4.0	3.5 - 5	사분범위 안 위치		

〈표 3〉 우리나라 노동조합의 노동자 직업훈련 거버넌스 참여를 독려할 수 있는 방안

문항	2차 펄피조사 결과			3차 펄피조사 의견	
	000님의 응답	중요성	사분범위	000님 응답의 사분범위 내 위치 여부	000님의 응답 (2차 조사 결과와 변동 있을 시에만 작성)
					(변경 시 사유 작성, 또는 2차 조사 결과에서 사분범위 밖에 있음에도 3차 조사 때에 해당 응답을 유지할 시, 그 이유 또는 의견을 작성)
1	지역 유사중복 거버넌스의 개념, 종합적 운영체계를 마련하며 거버넌스 성격별 역할과 체계가 정비되어야 함.	4.0	3.5 - 4	<b>사분범위 밖 위치</b>	
2	노사공동 직업훈련 시스템 제공	5.0	4 - 5	사분범위 안 위치	
3	실질적으로 훈련실행 경험을 통해 노동조합의 역량 제고	4.0	4 - 5	사분범위 안 위치	
4	거버넌스에서의 협의결과를 반영하여 실행할 수 있는 걱정예산 지원	4.0	4 - 4.5	사분범위 안 위치	
5	양대 노총의 기시 거버넌스 참여	4.0	4 - 4	<b>사분범위 밖 위치</b>	
6	노사민정협의회, 지역 및 산업별 인자위의 위상 및 지원을 강화	4.0	3 - 5	사분범위 안 위치	
7	지역 인자위와 산업별 인자위의 통합 또는 연계 방안을 모색	4.0	3 - 4	사분범위 안 위치	
8	거버넌스를 통해 단계별, 대상별 맞춤형 교육을 지속적으로 제공	4.0	3 - 4	사분범위 안 위치	
9	우리나라 기업의 인사관리체계에 대한 각 분야별 단계를 해결하여 숙련의 방향에 맞게 다른 분야 역시 경험성을 갖도록 설계하고, 유지	3.0	3 - 4	사분범위 안 위치	
10	지역인자위 위원으로 노조 이외 지역 노동취약계층을 대변할 수 있는 여러 단체에도 참여 개방	4.0	3 - 4	사분범위 안 위치	
11	노동자 측 위원의 구성을 확대할 필요가 있음.	4.0	3.5 - 4	사분범위 안 위치	
12	노조 참여자에게 특정 분과위원회 운영 책임을 부여하는 방안을 고려	4.0	3 - 4	사분범위 안 위치	
13	노조가 운영책임은 맡는 등 적극적으로 참여하는 지역에 인센티브 제공	4.0	3.5 - 4	사분범위 안 위치	
14	거버넌스 추척과 제도에 대한 냉정한 평가 필요	4.0	4 - 5	사분범위 안 위치	
15	정부 교육훈련 정책 설계 시부터 노동계의 참여가 보장되어야 함.	4.0	4 - 5	사분범위 안 위치	
16	기업별 노사공동 교육훈련기구 구성	3.0	3 - 4.5	사분범위 안 위치	
17	기업별 노동자 교육훈련담당자 배치를 의무화	3.0	3 - 4	사분범위 안 위치	

문항	2차 델파이조사 결과				3차 델파이조사	
	000님의 응답	중요값	사분범위	000님 응답의 사분범위 내 위치 여부	000님의 응답 (2차 조사 결과와 변동 있을 시에만 작성)	의견 (변경 시 사유 작성 또는 2차 조사 결과에서 사분범위 밖에 있음에도 3차 조사 때에 해당 응답을 유지할 시, 그 이유 또는 의견을 작성)
18	노동계의 직접 참여가 어려울 경우 노동계 추천 전문가가 거버넌스에 참여할 수 있도록 보장	4.0	3 - 4	사분범위 안 위치		
19	정부 중심의 위원회 활동 절감에서 노사정이 위원회 활동을 공동으로 점검 평가할 수 있도록 제언	4.0	3 - 4	사분범위 안 위치		
20	지역노사민정위원회, 산업 및 지역 인사위에서 노조의 역량강화 지원	4.0	3 - 4	사분범위 안 위치		
21	사용자가 과감하게 직무명에 대한 기준을 제시하지 못한다면 노사 주도로 이를 추진하고, 그에 근거하여 훈련제도를 결합시켜야 함.	3.0	3 - 3.5	<b>사분범위 밖 위치</b>		
22	실질적으로 거버넌스 구조를 활용할 수 있는 구성원으로 인적 구성과 집행 방식을 바꾸는 것이 효과적	4.0	3 - 4	사분범위 안 위치		
23	정책의 집행 관련, 철저하게 지역 및 업종, 직종 단위에서 논의를 진행	4.0	3 - 4	사분범위 안 위치		
24	초기업 교섭 활성화를 위해 「노동조합 및 노동쟁의조정법」 조항 개정	4.0	3 - 5	사분범위 안 위치		
25	산업 임종 교섭 참여기업에 적절한 인센티브를 부여하는 방안을 모색	4.0	3.5 - 4.5	<b>사분범위 밖 위치</b>		
26	산별 업종별 사용자단체의 육성 및 활성화를 지원	4.0	3 - 4.5	사분범위 안 위치		
27	원점에서 다시 거버넌스를 설계하고 구성하는 것 고려	4.0	3 - 4.5	<b>사분범위 밖 위치</b>		
28	시범사업으로 지역·산업별 인자위를 노동계가 주관하는 곳으로 만들고, 일정기간 이후 타 지역, 산업과 비교해서 평가해볼 필요가 있음. 「근로자참여및상 의결사항 중」 근로자의 교육훈련 및 능력개발 기본 계획의 수립"을 반드시 의결하도록 강제	4.0	3 - 4	<b>사분범위 밖 위치</b>		
29		4.0	4 - 4	<b>사분범위 밖 위치</b>		

(표 4) 노동조합이 직업능력개발 정책 및 사업과 관련한 관여 방식(직업훈련 거버넌스 참여 외)

문항	2차 델파이조사 결과				3차 델파이조사	
	000년 의 응답	중요없	사분범위	000년 응답의 사분범위 내 위치 여부	000년의 응답 (2차 조사 결과와 변동 있는 시에만 작성)	의견 (변경 시 사유 작성, 또는 2차 조사 결과에서 사분범위 밖에 있음에도 3차 조사 때에 해당 응답을 유지할 시, 그 이유 또는 의견을 작성)
1	노사정 중심의 크고 작은 지원사업 등이 발굴 및 제공되어야 함.	4.0	4 - 4	사분범위 밖 위치		
2	중소·영세기업 진직훈련 등 직업훈련 시스템이 필요	4.0	3 - 4	사분범위 밖 위치		
3	고용보험 직업능력개발사업의 한 꼭지로 노사공동훈련사업 체계	4.0	3.5 - 5	사분범위 안 위치		
4	고용보험 직업능력개발사업의 기획, 사업집행 모니터링 등 단계에 노동조합과 임종별 협회의 참여를 유도	4.0	4 - 5	사분범위 안 위치		
5	고용 위기지역에서 노동조합이 직접 직업훈련에 참여	4.0	4 - 4	사분범위 안 위치		
6	노동조합/노동자들의 자체 교육 프로그램 설계와 회사의 지원	4.0	3 - 4	사분범위 안 위치		
7	최근 기술변화에 대응하기 위한 공동기금과 그것을 바탕으로 한 이·진직 교육, 심화교육, 재교육 등의 프로그램을 다양하게 시도	4.0	4 - 4	사분범위 안 위치		
8	중앙 수준의 사회적 협의의 전개를 통해, 출연재단의 담당자 역할을 늘리고, 이들이 장기적이고 전략적인 방향을 설정할 수 있도록 함.	4.0	3.5 - 5	사분범위 안 위치		
9	지역이나 산업(종) 차원에서 노사가 인력개발 차원에서 협력할 경우, 정부나 지방자치단체 지원 시 우대하는 조치 모색	4.0	4 - 5	사분범위 안 위치		
10	국가와 기업 또는 국가가 재원을 조달기관 형성하고, 산업 및 지역 차원에서 노사가 교육훈련을 실시하는 프로그램들을 시도	5.0	4 - 5	사분범위 안 위치		
11	현장의 노동조합, 산업에서 필요한 청년 여성 비정규직 노동자들에게 재·정발 필요한 훈련을 지속적으로 수렴하고, 발굴해야 함.	4.0	3.5 - 4	사분범위 안 위치		
12	산업별 노동조합에 대해서는 정부 지방자치단체의 과감한 재정지원을 통해서 노동조합이 스스로 훈련을 운영할 수 있는 기반구축의 계기 마련	4.0	4 - 4.5	사분범위 밖 위치		
13	기존의 틀(영계사회노동위원회, 지역노사민정협의회는 민주노동이 현재 참여하지 않고 있는 틀임)을 넘어서 유연성 있는 노동자 주도의 교육훈련체계로 개편	4.0	3 - 4	사분범위 안 위치		
14	노동조합 주도 직업훈련 우수사례(건설산업연맹 등) 홍보 및 확산	4.0	3 - 4	사분범위 안 위치		



문항	2차 델파이조사 결과				3차 델파이조사 의견	
	000년 의 응답	중요값	사분범위	000년 응답의 사분범위 내 위치 여부	000년의 응답 (2차 조사 결과와 변동 있을 시에만 작성)	000년의 의견 (변경 시 사유 작성, 또는 2차 조사 결과에서 사분범위 밖에 있음에도 3차 조사 때에 해당 응답을 유지할 시, 그 이유 또는 의견을 작성)
	15		4.0	3.5 - 4.5	사분범위 안 위치	
16		4.0	3 - 4.5	<b>사분범위 밖 위치</b>		
17		4.0	3 - 4	사분범위 안 위치		

15 현장에서 숙련향상 및 직업훈련과 관련해 적극적인 역할을 할 수 있는 노조학습위원 양성

16 모든 근로자의 체계적인 능력개발을 위한 중장기 비전과 전략의 수립 및 실행에 초점을 두는 대안적인 위원회의 설치를 추진. 이 위원회는 노사정 및 관련 전문가로 구성

17 급변하는 기술적·산업제도적 변화에 대응하기 위해 어떤 직업훈련들이 필요한지 등에 관한 연구를 강화하여 이를 기반으로 노동자들에게 유리한 제도를 제정하고 관철



## □ 저자 약력

- 윤수린  
- 한국직업능력개발원 부연구위원
- 류기락  
- 한국직업능력개발원 선임연구위원
- 김유미  
- 한국직업능력개발원 전문연구위원
- 황규성  
- 한신대학교 연구교수

## 노동조합의 직업훈련 거버넌스 참여 제고 방안

- 발행연월일 2021년 10월 29일 인쇄  
2021년 10월 31일 발행
- 발 행 인 류 장 수
- 발 행 처 한국직업능력연구원  
30147, 세종특별자치시 시청대로 370  
세종국책연구단지 사회정책동  
홈페이지: <http://www.krivet.re.kr>  
전 화: (044)415-5000, 5100  
팩 스: (044)415-5200
- 등 록 일 자 1998년 6월 11일
- 등 록 번 호 제16-1681호
- I S B N 979-11-339-9651-3 93320
- 인 쇄 처 (사)아름다운사람들복지회 02-6948-9650



[www.krivet.re.kr](http://www.krivet.re.kr)



값 8,000원

93320



9 791133 996513

ISBN 979-11-339-9651-3